

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS Y
EMPRESARIALES**

Departamento de Economía Aplicada I
(Economía Internacional y Desarrollo)



**POLÍTICAS ECONÓMICAS Y POBREZA:
MÉXICO 1982 – 2007**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Enrique Casais Padilla

Bajo la dirección del doctor
José Déniz Espinós

Madrid, 2009

- **ISBN: 978-84-692-8458-2**

POLÍTICAS ECONÓMICAS Y POBREZA: MÉXICO 1982 – 2007

México D.F. – Madrid. Enero de 2009

Doctorando: Enrique Casais Padilla

Director: José Déniz Espinós

ÍNDICE

ÍNDICE DE CUADROS	4
GLOSARIO DE ACRÓNIMOS UTILIZADOS	7
AGRADECIMIENTOS	9
INTRODUCCIÓN.....	11
Principales preguntas que pretende responder la investigación	15
Hipótesis y objetivo de la investigación	16
Estructura capitular de la investigación	19
1 MARCO CONCEPTUAL: POLÍTICAS ECONÓMICAS Y POBREZA	25
1.1 Políticas económicas y globalización	26
1.1.1 Regionalismo y multilateralismo	42
1.1.2 Globalización financiera y las políticas económicas de los Estados Latinoamericanos	46
1.1.3 Políticas económicas y la integración económica.....	56
1.1.4 Integración y crecimiento	64
1.2 Políticas económicas y crecimiento.....	72
1.2.1 Efectos del crecimiento: convergencia o divergencia.	77
1.2.2 Políticas económicas: Las Zonas de Libre Comercio y sus particularidades con países en desarrollo	83
1.2.3 Crecimiento y desigualdad en Latinoamérica	94
1.3 Políticas económicas y desarrollo económico	100
1.3.1 Las políticas económicas cepalinas y el neoestructuralismo en América Latina	105
1.3.2 El “agotamiento” del modelo ISI y los neoestructuralistas.	112
1.3.3 Los acuerdos regionales de 1ª y 2ª generación en América Latina: el caso de la ALALC y el TLCAN.....	120
1.3.4 Políticas económicas, empresas transnacionales e inversión extranjera	132
1.3.5 Las políticas económicas neoliberales posteriores a una crisis	149
1.4 La pobreza.....	155
1.4.1 El concepto de pobreza y su heterogeneidad	161
1.4.1.1 El concepto de pobreza: las necesidades humanas.....	169
1.4.2 Medición de la pobreza: elecciones metodológicas.....	173
1.4.2.1 Medidas de medición de la pobreza multidimensionales: Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) de la CEPAL	178
1.4.2.2 Medidas de medición de la pobreza multidimensionales: Índice de Pobreza Humana (IPH) del PNUD	181
1.4.2.3 Índices combinados o mixtos	182
1.4.3 El concepto de Desarrollo Humano.....	184
1.4.4 Medición de la pobreza por ingreso o gasto	196
2 MÉXICO ANTES DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS: 1952 - 1988.....	206

2.1	Los años dorados del "Desarrollo Estabilizador": 1952 -1970	208
2.2	Los periodos gubernamentales de Echeverría (1970-76) y López Portillo (1976-82): La crisis de balanza de pagos de 1976, el auge petrolero y la crisis de 1982	214
2.3	Las políticas económicas posteriores a la crisis: El sexenio de Miguel De La Madrid (1982 – 1988)	223
2.3.1	La liberalización comercial como respuesta a los “choques” económicos. 1985 - 1988	232
2.4	Evolución de la pobreza durante la crisis: 1982 - 1988	239
3	LA IMPLANTACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS: LOS GOBIERNOS DE CARLOS SALINAS (1988 -1994), ERNESTO ZEDILLO (1994-2000) Y VICENTE FOX (2000-2006)	255
3.1	La situación Previa al gobierno de Salinas: El Pacto de Solidaridad Económica: 1987 – 1988.....	259
3.2	Las políticas económicas del gobierno de Salinas: El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. 1989 - 91	263
3.3	La reforma del sector público mexicano	268
3.4	La apertura económica y la liberalización comercial	275
3.4.1	La liberalización financiera, de los mecanismos regulatorios, la reforma fiscal y la inversión extranjera	277
3.4.2	La incorporación de México al GATT	285
3.4.3	El Tratado de Libre Comercio de América del Norte	287
3.5	Los últimos años del sexenio de Salinas: el estancamiento y la crisis del “Tequila”. 1993-1994.	292
3.5.1	La vulnerabilidad del sector financiero	298
3.6	La apertura económica de México: Pobreza y Desigualdad. 1982 -1994.	302
3.7	El Sexenio de Zedillo: de la crisis a la recuperación: 1994 - 2000.	308
3.8	El sexenio de Vicente Fox: 2000 – 2006.	321
4	LA POBREZA EN MÉXICO	329
4.1	Políticas para reducir la pobreza en México	331
4.2	Pobreza y desigualdad	343
4.3	La desigualdad y el bajo crecimiento en México	360
4.4	Los servicios educativos: Desigualdad en años escolares y calidad	368
4.5	La desigualdad en los servicios de salud en México	382
4.6	Políticas económicas y migración en México	395
4.7	Pobreza y desigualdad entre las entidades federativas mexicanas	414
4.8	Índices de marginación y diferencias étnicas en la pobreza.....	425
4.9	La pobreza en México comparado con América Latina	430
	CONCLUSIONES	446
	REFLEXIÓN FINAL	456
	BIBLIOGRAFÍA.....	463

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro	Concepto del cuadro	Página
Cuadro 1.1	Grado de apertura de las economías. Exportaciones e importaciones de mercancías como % del PIB	42
Cuadro 1.2	Formas y etapas de integración de Balassa.	60
Cuadro 1.3	Evolución de la teoría del crecimiento	72
Cuadro 2.1	Distribución porcentual del PIB, 1950-1985	209
Cuadro 2.2	Principales indicadores económicos, 1956-1976	210
Cuadro 2.3	Principales indicadores económicos, 1976-1981	216
Cuadro 2.4	El Ajuste Fiscal y el tipo de cambio real, 1983-1990	225
Cuadro 2.5	Deuda externa, términos de intercambio y transferencias netas de recursos, 1983-1990	226
Cuadro 2.6	Metas y resultados del PIRE, 1983-1985	228
Cuadro 2.7	Principales indicadores económicos, 1983-1990	229
Cuadro 2.8	Crédito externo privado y público, 1982-1990	237
Cuadro 2.9	Distribución del ingreso en México, 1963-1989	239
Cuadro 2.10	Evolución de los salarios reales y el consumo privado per cápita, 1981-1990	241
Cuadro 2.11	Ingreso salarial y no salarial, 1981-1990	242
Cuadro 2.12	Evolución del sector agrícola, 1981-1990	244
Cuadro 2.13	Gasto público total y en los sectores sociales 1981-1990	246
Cuadro 2.14	Gasto público en salud y educación, 1981-1990	247
Cuadro 2.15	IMSS Recursos disponibles: sector salud, 1981-91	248
Cuadro 2.16	ISSSTE Recursos disponibles: sector salud, 1981-91	249
Cuadro 2.17	Indicadores sociales en el área de salud, 1981-1990	251
Cuadro 3.1	Número de empresas públicas, 1982-1990	273
Cuadro 3.2	Indicadores de liberalización comercial. 1980-1990	274
Cuadro 3.3	Las reformas fiscales de 1987 y 1989	280
Cuadro 3.4	Inversión extranjera directa por país de origen en 1989	284
Cuadro 3.5	Inversión extranjera directa 1999 y 2006	288

Cuadro 3.6	Principales indicadores económicos, 1989-1996	292
Cuadro 3.7	El sector exterior, 1989-1996	295
Cuadro 3.8	Medición de la pobreza 1984 - 1994	302
Cuadro 3.9	Distribución del ingreso por deciles 1984-1994	303
Cuadro 4.1	Líneas de pobreza en México año 2006	333
Cuadro 4.2	Distribución porcentual del gasto en superación de la pobreza	339
Cuadro 4.3	Distribución del Gasto en Combate a la Extrema Pobreza según Programa 1995 -2005	340
Cuadro 4.4	Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar, en deciles de hogares, 2000-2006	346
Cuadro 4.5	Distribución del ingreso corriente de los hogares 2006	347
Cuadro 4.6	Distribución del ingreso corriente total trimestral, en deciles de hogares agrupados 2000-2006	348
Cuadro 4.7	Evolución de la pobreza nacional medida en porcentaje de personas 1992-2006	349
Cuadro 4.8	Porcentaje de hogares en condición de pobreza, y distribución entre urbano y rural 1992 - 2006	351
Cuadro 4.9	Porcentaje de población en situación de pobreza de ingresos. Años seleccionados 1950-2006	353
Cuadro 4.10	Distribución del gasto corriente de los hogares. 2006	355
Cuadro 4.11	Gasto corriente monetario promedio por hogar trimestral, por grandes rubros de gasto, 2000-2006 (precios de 2006)	356
Cuadro 4.12	Ingreso corriente total per cápita trimestral, en deciles de personas, 2000-2006	361
Cuadro 4.13	Ingreso corriente total promedio por hogar trimestral, por principales fuentes de ingreso (1996-2006), precios constantes 2006	362
Cuadro 4.14	Efecto de la escolarización en las probabilidades de no ser pobre	368
Cuadro 4.15	Asistencia escolar en hogares de pobreza extrema	369
Cuadro 4.16	Probabilidad de abandono escolar: pobres extremos frente a no pobres	370
Cuadro 4.17	Distribución territorial de los jóvenes beneficiarios de las becas escolares en los ocho estados con menor IDH (%), al cierre de 2005.	372
Cuadro 4.18	Indicadores seleccionados sobre nivel de escolaridad, 1960-2005	373
Cuadro 4.19	Tasas de matriculación de jóvenes en hogares pobres y ricos de México, 1992, 2000 y 2005 (porcentajes)	375
Cuadro 4.20	Años de educación de quienes tienen entre 25 y 65 años, por decil de ingreso	376
Cuadro 4.21	Indicadores seleccionados sobre promedio de escolaridad, aptitud para leer y escribir y alfabetismo, 1960-2005.	377
Cuadro 4.22	Indicadores sobre permanencia escolar y deserción por sexo, ciclos escolares 1996/1997 a 2005/2006	379
Cuadro 4.23	Población total por condición de aseguramiento 2006	382
Cuadro 4.24	Recursos materiales de las instituciones públicas del sector salud por tipo 1990 y 2006	385
Cuadro 4.25	Recursos humanos de las instituciones públicas del sector salud 1990 y 2006	386

Cuadro 4.26	Indicadores seleccionados de las instituciones públicas del sector salud 1990 y 2006	387
Cuadro 4.27	Porcentaje de hogares a nivel nacional con gasto catastrófico por motivos de salud por decil de ingreso.	390
Cuadro 4.28	Población Económicamente Activa y Empleos Remunerados en México, 1982-2000	398
Cuadro 4.29	Porcentaje que representa la fuerza laboral mexicana respecto a la fuerza de trabajo total residente en Estados Unidos por ocupación laboral, 1994 y 2004	400
Cuadro 4.30	Pérdida neta anual en México por migración a Estados Unidos por periodo, 1960 – 2007	401
Cuadro 4.31	Población de origen mexicano residente en Estados Unidos, 1990-2005.	402
Cuadro 4.32	Población residente en Estados Unidos por región de nacimiento y condición de pobreza, 2005.	403
Cuadro 4.33	Población ocupada residente en Estados Unidos por región de nacimiento y actividad económica, 2005.	403
Cuadro 4.34	Salario promedio anual de la población ocupada residente en Estados Unidos para algunas regiones de nacimiento por actividad económica, 2005.	404
Cuadro 4.35	Población residente en Estados Unidos por región de nacimiento y cobertura de salud, 2005.	405
Cuadro 4.36	Características de las distintas posiciones laborales. 2006	406
Cuadro 4.37	Índices de pobreza extrema por entidad federativa 1992 2002	410
Cuadro 4.38	Índice de desarrollo humano para México (Informes 1990-2007)	413
Cuadro 4.39	IDH y componentes por entidad federativa. Año 2004	415
Cuadro 4.40	Evolución del IDH por entidad federativa año 2000 - 2004	417
Cuadro 4.41	IDH y componentes por regiones. Año 2004	419
Cuadro 4.42	Ingresos por concepto de remesas familiares 1995 y 2006	421
Cuadro 4.43	Evolución IDH México frente a principales países de América Latina, España y Estados Unidos. 1975-2006*	431
Cuadro 4.44	Desigualdad de ingresos: México en la perspectiva internacional	434
Cuadro 4.45	Análisis comparativo de pobreza en América Latina 2005	436
Cuadro 4.46	Indicadores de Desarrollo Humano actuales de los principales países de América Latina, España y Estados Unidos	437
Cuadro 4.47	Gasto Público en Educación: México frente a principales países de América Latina	439
Cuadro 4.48	Índices de Pobreza Humana y de Ingreso: México frente a principales países de América Latina	441
Cuadro 4.49	Servicios de Salud: Principales países de América Latina.	442
Cuadro 4.50	Tecnología e Investigación y desarrollo: México frente a principales países de América Latina. Año 2004.	443

GLOSARIO DE ACRÓNIMOS UTILIZADOS

ABM	Asociación de Banca Mexicana
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
APEC	Cooperación Económica Asia-Pacífico
Banxico	Banco Central de México
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CETES	Certificados de la tesorería de la federación
CFH	contribución financiera de los hogares
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Comisión Nacional de Subsistencias Populares
CONEVAL	Consejo nacional de Evaluación de la Política Social
CTMP	Comité Técnico para la Medición de la Pobreza
EE.UU.	Estados Unidos de Norteamérica
ENIGH	Estadística Nacional de Ingreso y gastos de los Hogares
ETN	empresas transnacionales
FICORCA	Fideicomiso para la Cobertura de los Riesgos Cambiarios
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo general sobre comercio y aranceles
IDH	índice de desarrollo humano
IED	inversión extranjera directa
IJCF	Indicador de Justicia y Equidad en la Contribución Financiera
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática de México
IPC	índice de precios al consumo
ISI	Modelo de industrialización por sustitución de importaciones
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LP	Línea de Pobreza
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OIT Organización Internacional del Trabajo
OMC Organización Mundial del Comercio
OMS Organización Mundial de la Salud
ONG organización no gubernamental
PAC Política Agrícola Común
PAN Partido de Acción Nacional
PECE Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico
PIB Producto Interior Bruto
PIRE Programa Inmediato de Reordenación Económica
PMD países menos desarrollados
PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPC poder de paridad de compra
PRI Partido Revolucionario Institucional
Pronasol Programa Nacional de Solidaridad
SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social de México
TLCAN Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE Unión Europea
UME Unión Monetaria Europea
UNAM Universidad Autónoma de México
UNCTAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
ZLC zonas de libre comercio

AGRADECIMIENTOS

Antes de empezar, quiero mostrar mi más profundo agradecimiento al Departamento de **Economía Aplicada I** de la Universidad Complutense.

El mundo universitario siempre debería ir relacionado con un **espíritu crítico** y de lucha por alcanzar la verdad y conseguir, en la medida de lo posible, mejorar la realidad del mundo en que vivimos. En el Departamento de Economía Aplicada I de esta Universidad no sólo he encontrado estos valores, sino que además existen las personas que hacen que se mantenga en el tiempo.

De entre las personas del Departamento, no sería justo, si no hiciera mención especial al profesor José Déniz, Director de esta tesis, y amigo por encima de todo. Sin él, este trabajo nunca hubiera visto la luz.

Gracias a todos, hace ya 5 años, me pude acercar a un mundo de pensamientos que me han permitido completar no sólo mis conocimientos, sino también mi formación a la hora de reflexionar y pensar sobre la realidad que nos rodea, mantener un espíritu crítico con esta realidad, y tratar de aportar soluciones. En una frase: Estos años han servido para mejorar mi aptitud ante la vida. Estoy seguro que los beneficios de esta herencia no se perderán en el tiempo, sino que seguirán conmigo a lo largo de mi vida.

Tanto el profesor Déniz como el resto del departamento, ayudaron a que explotaran en mi una serie de inquietudes, de modo que una vez completado el año de docencia, me decidí a asumir nuevos retos profesionales y a residir permanentemente en México; maravilloso país, y motivo de este trabajo de investigación.

Ya en México, dada la amabilidad natural de los mexicanos, la lista de agradecimientos es enorme. No obstante, quiero agradecer de manera especial la ayuda prestada por la Dirección General del Banco Santander Serfin –donde he trabajado los últimos años como consultor externo de desarrollo comercial– pues me abrieron las puertas a la amplísima documentación existente en sus

archivos y biblioteca; me presentaron a los responsables de los servicios de estudios del BBVA Bancomer, competencia profesional y amigos en lo personal; me ayudaron a introducirme y conocer a diferentes profesores e investigadores de la Universidad Autónoma de México (UNAM), y otras universidades en Guadalajara, Puebla y Monterrey, donde tuve la gran suerte de conocer a la profesora Nora Lustig; me dieron acceso a los Servicios de Estudios de la Asociación de Banca Mexicana (ABM) y pude participar y asistir a conferencias y eventos del máximo interés tanto en universidades como en centros de negocio y el Colegio de México. A todos infinitas gracias.

Por último, agradecer la enorme paciencia que mi familia y amigos han tenido conmigo estos años, pues al hecho de residir fuera, se ha unido la escasez endémica de tiempo libre para estar con ellos el tiempo que se merecen.

México D.F. - Madrid, Enero de 2009

INTRODUCCIÓN

El tema central de esta investigación –analizar los resultados que las políticas económicas consiguen en la lucha contra el fenómeno de la pobreza- es una de mis viejas preocupaciones personales.

¿Por qué México? México es un país con una población de más de 100 millones de habitantes, con grandes riquezas naturales como petróleo o gas, con una biodiversidad enorme, y sobre todo, es el único país del sur que tiene una gran frontera con la nación que ha dominado tanto económica como políticamente el mundo desde la segunda mitad del siglo XX.

Sólo con esto ya sería suficiente, pero además, **México es un país de enormes contradicciones**; por una parte, es uno de los **quince países más ricos del planeta** con grandes recursos materiales y humanos, y por otra, se trata de una de las **economías más desiguales del mundo** con más **del 40% de su población por debajo de la línea de pobreza (INEGI)**. **Alrededor del 20% de su población vive con un ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades mínimas de alimentación y los índices de desarrollo humano que presenta, lo sitúa por debajo de los primeros 50 países del mundo.**

Además, por motivos profesionales, tuve la suerte de vivir en este gran país desde el año 2004 hasta principios de 2008; de modo que la investigación ha sido desarrollada in situ, pudiendo conocer personalmente a algunos de los actores que influyen en la **realidad social, económica y política mexicana**.

Antes de continuar, El análisis de este objeto se plasma en esta tesis, cuyo título recoge las dos principales variables objeto de estudio:

“Políticas económicas y pobreza: México 1982 – 2007”

Por **políticas económicas**, para esta investigación, se identifican las reformas económicas ortodoxas que responden al **pensamiento neoclásico**. Esta

corriente de pensamiento tuvo su origen en los años 70 en la Escuela de Chicago **y cuyo referente principal es Milton Friedman. Este conjunto de reformas y políticas económicas es conocido asimismo como paradigma económico neoliberal, y se empiezan a aplicar en México a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982).**

Los dirigentes mexicanos adoptan estas políticas económicas con el **objetivo manifiesto de incrementar el comercio y la riqueza en México**, y, de esta manera, **reducir la pobreza** en amplios sectores de la población.

Como se verá a lo largo de la investigación, los fenómenos de la **desigualdad** y la **pobreza** no comienzan en México cuando los gobiernos mexicanos deciden abandonar sus políticas económicas auto sustentadas iniciadas después de la segunda guerra mundial. Todo lo contrario, los gobernantes se deciden a apostar por ese gran cambio con la idea puesta en que la apertura comercial y todos los cambios económicos, productivos, sociales, etc., que estas reformas conllevan, sacarían a **México del subdesarrollo y la pobreza.**

La presente investigación se va a dar a la tarea de estudiar si las políticas económicas de corte neoliberal emprendidas a primeros de los años 80, y que siguen vigentes en 2008, han ayudado a combatir el fenómeno de la desigualdad y la pobreza para el caso concreto de México.

El fenómeno de la pobreza no es, por desgracia, novedoso, y mucho menos para México, que tiene una larga tradición de **pobreza, desigualdad y marginalidad.** Lo preocupante es que después de más de **25 años de reformas económicas** en las que el discurso central ha sido que “los sacrificios” sufridos por gran parte de la sociedad mexicana servirán para erradicar la pobreza y mejorar las condiciones de vida de todos los mexicanos, México no ha mejorado sustantivamente su situación. Incluso, como se verá en la investigación, ha mejorado menos que otros países de Latinoamérica a pesar de las grandes inversiones millonarias recibidas en este periodo, en forma de Inversión Extranjera Directa, y los ya mencionados recursos naturales y humanos, muy superiores al resto de naciones latinoamericanas.

Cuando empecé la presente tesis doctoral, la idea central a la que me enfrentaba era estudiar el fenómeno de la integración y comprobar si se

cumplen los paradigmas económicos ortodoxos –concretamente para el caso de México- respecto a si incrementos del comercio lleva aparejados incrementos de bienestar para la población. A medida que el trabajo y yo íbamos “creciendo”, comprendí que el **problema central de México** no es ya si sus reformas económicas hacen crecer el Producto Interior Bruto (PIB) o si de verdad estas reformas están consiguiendo convertir a México en un campeón mundial del comercio; uno de los graves problemas a los México se enfrenta es la enorme **desigualdad** en el reparto de su enorme riqueza, que se manifiesta en las escandalosas cifras de **pobreza** de más del 40% de la población.

Esta investigación de más de tres años de duración se ha podido complementar con infinidad de viajes por todos los estados mexicanos, donde gracias a los investigadores de la **Universidad Nacional Autónoma de México** (UNAM), tuve la suerte de ser presentado a investigadores, académicos y otras personas que trabajan directamente en los territorios en la lucha diaria contra la pobreza. En los estados más pobres –Chiapas, Oaxaca y Guerrero- pude convivir durante periodos de tiempo con las comunidades más pobres y escuchar sus inquietudes, problemas, qué soluciones aportan los gobiernos, y qué opinan sobre estas soluciones. Muchas de sus sugerencias han servido de guía durante la investigación.

La **pobreza** nunca debería convertirse en un asunto “secundario” o marginal, pues detrás de las estremecedoras cifras y estadísticas, son personas las que padecen esta situación, y es un deber de las sociedades y sus gobernantes el tratar de erradicarla por todos los medios disponibles.

En definitiva, la presente investigación se centrará en lo ocurrido con las capas más desfavorecidas de esta sociedad a raíz de las reformas económicas, y si se cumplen los paradigmas neoliberales en cuanto a la **creación de comercio** y su **distribución en forma de riqueza** entre los miembros de la sociedad.

Como se ve en la investigación, el **fenómeno de la pobreza** es un problema mucho más complejo que la falta puntual o recurrente de dinero. Es un problema con muchas causas y, a su vez, graves consecuencias para gran parte de la sociedad. Respecto a las múltiples variables posibles a analizar, el presente trabajo se centrará en la **desigualdad** imperante en México. La

desigualdad, para la mayoría de los investigadores y estudiosos, es la principal variable a tomar en consideración, pues una mejor redistribución de la riqueza, aún sin incrementos de ella, consigue resultados en la disminución de la pobreza.

Asimismo, la desigualdad se manifiesta en las graves carencias de **salud y educación**. Las carencias en salud y educación un claro perpetuador de la pobreza. La importancia de estas variables queda reflejada en el ámbito presupuestario, pues, para el caso concreto de México, suponen el 85% del gasto social del gobierno mexicano. Respecto a las consecuencias socio demográficas, el fenómeno de la **migración** parece ser uno de los más relevantes y de mayor preocupación tanto en los países “de expulsión” como en los receptores de migrantes; en este caso concreto, **México** y los **Estados Unidos de Norteamérica** (EE.UU.)

La principal conclusión de este apartado, como se ve en la investigación, es que el determinante central de la migración no es la **pobreza** sino las **desigualdades**. Por lo tanto, pese a los esfuerzos por frenarla, incluyendo los coercitivos, seguirá habiendo migración mientras subsistan las desigualdades.

En la migración está presente un fenómeno de desigualdad: la distribución regional de las posibilidades de desarrollo implica la presencia de zonas que ofrecen mejores condiciones de vida que las que se tienen en el lugar de origen. La persistencia de las causas que motivan la migración permite afirmar que la migración México-Estados Unidos habrá de continuar inscrita en el futuro de ambas naciones.

Principales preguntas que pretende responder la investigación

Partiendo de esta realidad, la investigación ha pretendido responder a las siguientes preguntas:

1. ¿Cuál es el papel que desempeñan las **políticas económicas** en la lucha contra la **pobreza**?
2. ¿Cuáles son las **variables más relevantes** a la hora de analizar el complejo **fenómeno de la pobreza**?
3. ¿Cómo evolucionan estas variables condicionantes, en el **caso específico de México**, a partir de la **implantación de las políticas económicas** de corte neoliberal?
4. **Y fundamentalmente**, ¿Por qué después de más de 25 años de **políticas económicas ortodoxas** la población mexicana no está disfrutando de lo que esta perspectiva económica pronosticó como resultado de las tasas de **crecimiento económico**?

Hipótesis y objetivo de la investigación

Dentro del contexto económico imperante de la **globalización** en el que **México** se encuentra, las autoridades mexicanas adoptaron, principalmente a partir de 1982, una serie de reformas y políticas económicas con el objetivo de sacar a México de la crisis económica y conseguir un crecimiento económico para el conjunto de la población.

Según preconizan los investigadores de la Escuela de Chicago, cuyo referente principal es Milton Friedman, y así lo llevan expresando desde 1982 los dirigentes mexicanos, las reformas económicas emprendidas deberán servir para incrementar el comercio y la riqueza en México, y, de este modo, **reducir la pobreza** en amplios sectores de la población.

A partir de esta realidad, la hipótesis de trabajo de la investigación será la misma que dicta la escuela de Chicago:

La mayor implantación de unas determinadas políticas económicas ortodoxas va a llevar a un crecimiento económico que permitirá una disminución de los índices de pobreza para la población mexicana a partir del año 1982¹ (que en esta investigación se estudia hasta el año 2007).

De este modo, para el caso de **México**, la implantación de estas **políticas económicas** deben haber conseguido disminuir significativamente los índices de pobreza en México, tal y como debería ser observable 25 años después de iniciadas.

En otras palabras, la hipótesis de trabajo se basa en poner a prueba si las reformas económicas iniciadas en México han traído un mayor crecimiento

¹ Como se verá a lo largo de la investigación, las reformas económicas empiezan a mediados de los años ochenta. No obstante, su punto culminante se centra a partir del año 1988 con el inicio del sexenio gubernamental de Carlos Salinas de Gortari. Debido a la amplísima bibliografía que defiende el inicio de las reformas económicas tanto en el año 1982 como en el año 1988, en esta investigación se ha tratado de seguir la doctrina dominante, que habla de "culminación" de reformas o de "no retorno" hacia las anteriores políticas económicas a partir del año 1988, comprendiendo que estas políticas no se hubieran podido implantar del modo que se realizaron si previamente no se hubieran dado los pasos que se dieron a partir del año 1982, inicio de la crisis de deuda mexicana.

económico, y si este crecimiento está sirviendo para mejorar las condiciones de vida de la población más desfavorecida del país.

De este modo, no se trata de evaluar los planteamientos del paradigma económico neoliberal, sino de analizar si se han **verificado en la práctica** los diferentes logros que, según las teorías económicas ortodoxas, México debería estar disfrutando.

Dado que la pobreza es un fenómeno multidisciplinar, se ha estimado conveniente estudiar las variables más significativas a la hora de analizar la pobreza. De este modo, se estudiará **la pobreza** tomando en cuenta los ingresos y los gastos, como una “foto”, que al ser cuantificable, tiene un amplio consenso como medidor de la pobreza. Asimismo, se estudiarán las principales variables que son causas y consecuencias del “círculo vicioso” de la pobreza. La **principal variable elegida**, siguiendo el consenso dominante por la mayoría de estudiosos e investigadores, ha sido la **desigualdad**.

México es uno de los países más desiguales del mundo, y esta enorme desigualdad es, probablemente, la principal causa de que no fructifiquen los esfuerzos realizados en la lucha contra la pobreza. De hecho, hoy es casi unánime la opinión de que sin una mejor redistribución de las enormes riquezas de México, será imposible disminuir significativamente esa cifra ya comentada de más del 40% de la población viviendo por debajo de las necesidades básicas para llevar una vida digna.

Asimismo, la investigación estudia los servicios de **salud y educativos, que para el caso de México, representan más del 85% de todo el gasto social**. Unido a estas variables, la investigación estudia también el fenómeno de la **migración** mexicana intraestatal y hacia los EE.UU.

La realidad es que desde la entrada en vigor del TLCAN, ha existido un aumento espectacular de la migración de los estados “pobres” del sur a los EE.UU. y a los estados de la frontera norte de México.

En principio, parece razonable pensar que estas variables deberían haber mejorado significativamente en estos 25 años de **políticas económicas de corte neoliberal**.

Se debe reseñar, una vez más, que en los últimos años, reputados economistas de diferentes ideologías coinciden en reconocer que para solucionar los problemas de las personas en cuanto a oportunidades, empleo, reducción de la marginalidad y la pobreza, etc., **se necesitan políticas redistributivas de la riqueza y de apoyo a estos grupos sociales.**

Las autoridades mexicanas, unidas a expertos del Banco Mundial (BM) llevan ya varios años trabajando por incorporar en **las políticas económicas dimensiones sociales y de desarrollo regional.** El hecho de que los gobernantes mexicanos y reputados economistas del Banco Mundial sientan esta “necesidad”, en cierto modo, refuerza la hipótesis de este trabajo.

Como resultado de esta hipótesis, se plantean los **siguientes objetivos:**

- **Identificar las políticas económicas en lo relativo al crecimiento económico, la pobreza y la desigualdad. (Capítulo 1)**
- **Estudiar los problemas del desarrollo económico y la pobreza en México desde una perspectiva histórica. (Capítulo 2 y 3)**
- **Analizar las condiciones que determinan la pobreza y la desigualdad en México en las particulares condiciones actuales, estableciendo la relación entre las características de las políticas económicas, los problemas de su desarrollo económico y la evolución de la pobreza. (Capítulo 4)**

Estructura capitular de la investigación

El proceso seguido en la investigación ha sido **identificar las principales variables de estudio y conceptualizarlas de acuerdo al marco teórico utilizado**, lo que ha permitido identificar los indicadores más significativos, buscando en todo caso que sea un **trabajo descriptivo aunque se encuentre guiado por los conceptos señalados**, ya que sobre todo se pretende buscar las correlaciones existentes entre las variables **políticas económicas y pobreza**. Esto nos obliga a formular una hipótesis de trabajo que guiará esta investigación, y a partir de la misma, contrastarla a lo largo del periodo a analizar.

Siguiendo este proceso se periodizará en la realidad económica mexicana de estas últimas décadas siguiendo el criterio dominante en la academia de este país, que es mediante el examen de los distintos **sexenios gubernamentales** con sus rupturas y continuidades. Este es un aspecto en el que merece la pena detenerse ya que puede dar una falsa idea de que cada vez que en México se inicia un sexenio se rompe con todo lo realizado anteriormente y se empieza “en un mundo aparte”. Nada más lejos de la realidad. Los diferentes sexenios presidenciales crean rupturas y también continuidades de profundo calado.

Hay que recordar que en México gobernó el **Partido Revolucionario Institucional (PRI)** durante 60 años seguidos, esta situación, necesariamente, provocó una continuidad por mucho que existieran estilos y concepciones diferentes a la hora de gobernar y en función del momento histórico que le tocó vivir a cada gobierno. De hecho, como se ha comentado, este análisis “sexenal” es el de mayor consenso en la literatura disponible, y sirve de guía y ayuda para comprender las diferentes decisiones asumidas en la difícil historia reciente mexicana.

El presente trabajo se realizó mediante la búsqueda, selección, análisis y síntesis de diferentes fuentes documentales con signos e ideologías contrapuestos. Una tarea crítica fue seleccionar la bibliografía que aborde de modo más pertinente y actual estos asuntos. Las fuentes utilizadas han sido tanto de origen nacional como internacional, y en todos los casos han sido

fuentes de reconocido prestigio, a lo que se ha añadido el procesamiento y análisis del investigador. Todas las tablas y cuadros son de elaboración propia, por lo que la responsabilidad en caso de algún error o dato mal reflejado corresponde al autor de este estudio.

Estos organismos han sido principalmente: Banco Central de México (Banxico), Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática de México (INEGI), Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Organización Mundial del Comercio (OMC), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Mundial de la Salud (OMS), y muchos más, que quedan debidamente recogidos al pie de cada gráfica, y/o mención, y posteriormente glosados en el capítulo de bibliografía.

Dados los objetivos ya expuestos de esta investigación, y con la finalidad de darle a ésta una unidad metodológica, se ha optado por desarrollar este trabajo en cuatro capítulos y unas conclusiones finales de la investigación.

Para una mayor comprensión de los **objetivos y líneas de investigación** de cada capítulo, seguidamente se muestra un breve esbozo de cada uno de ellos:

La **introducción** se ha dedicado a mostrar la relevancia actual de la materia a investigar, las variables elegidas objeto de estudio que presentan la hipótesis y el objetivo de la investigación, así como la estructura capitular empleada.

El **capítulo primero** tiene el objetivo de conceptualizar las variables elegidas. A partir de las fuentes, la investigación no se ha dedicado a desarrollar un exhaustivo marco teórico, que desbordaría el objetivo de la investigación, sino a realizar una conceptualización de las variables de la hipótesis. Estas variables seleccionadas son:

- La **globalización** y las **políticas económicas**. La globalización es una variable exógena que, entre otras, provoca la aparición de una serie de políticas económicas.

- Las **políticas económicas**. Se analizan las diferentes políticas económicas utilizadas por los diferentes gobiernos en Latinoamérica –y más concretamente en México- como modo de sacar a la región del subdesarrollo y erradicar la pobreza. Se analizan tanto las **políticas económicas “cepalinas”**, con la sustitución de importaciones como modo de crecimiento económico en México en los años anteriores a la crisis del año 1982, como las **políticas económicas neoliberales** con el punto culminante de esta estrategia; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (**TLCAN**). Asimismo, se estudia la **integración económica** y sus efectos sobre el **crecimiento** y los **desequilibrios**.
- El **fenómeno de la pobreza**. Se trata de la última variable de la hipótesis de investigación. Como se ha comentado anteriormente, se trata de un **concepto multidimensional** con muchas variables. De todas las posibles, la investigación se centra principalmente en la **desigualdad**, los **servicios de salud y educación** y el fenómeno de la **migración**. En un país como México con más de 40 millones de pobres, éste es un asunto central que debería influir permanentemente en el diseño y ejecución de las políticas económicas y sociales.

El **capítulo segundo** inicia con el análisis del contexto económico, social y político mexicano desde el año 1952, inicio del sexenio gubernamental de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), hasta el año 1988 en que entra en el gobierno el gabinete encabezado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), quien decide apostar –ya sin posibilidad de retorno- por las **políticas económicas de corte neoliberal** y por la integración económica con sus vecinos del norte como el mejor modo para sacar al país del subdesarrollo y encontrar una senda de crecimiento económico sostenido.

Se debe hacer mención que las reformas económicas realmente empiezan después de la crisis de 1982, bajo el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), pues sin estas reformas, muy posiblemente hubiera sido imposible que se hubiera dado un proceso de apertura económica como el se dio en México a partir del año 1988. La separación de los capítulos en antes y después del año 1988 obedece a criterios metodológicos y al hecho innegable

de que sólo a partir de la entrada del gabinete de Salinas de Gortari, el gobierno mexicano apuesta firmemente por la integración económica en un tratado de libre comercio con Estados Unidos, hecho diferencial hasta ese año.

Se empieza el capítulo con el análisis de los años dorados del “desarrollo estabilizador”, también llamado “milagro económico” mexicano. La economía mexicana con un modelo de “sustitución de importaciones” consiguió unas tasas de desarrollo económico y social sin precedentes entre los años 50 hasta la crisis de 1976. Este modelo entra en crisis hacia finales de los años 70, y a partir de la crisis de 1982, el gobierno mexicano decide adoptar una política económica de corte neoliberal como la “receta” para salir de la grave crisis. Este momento histórico es de máxima importancia pues México decide abandonar su política industrial proteccionista, que durante 40 años había sido la base de su desarrollo económico, para dar paso a una apertura de su economía que comienza a raíz del desplome mexicano en la crisis de 1982.

Dentro de este apartado, se prueba como a pesar de este periodo de **crecimiento espectacular** de más de 30 años, México tenía unas tasas de **pobreza y desigualdad** muy elevadas antes de la crisis de 1982.

La investigación continúa con el desarrollo de la crisis de 1982, momento en el que los gobiernos mexicanos deben abandonar sus políticas económicas de industrialización "hacia adentro" por las imperantes en el pensamiento de las grandes corporaciones y los países industrializados, con EE.UU. a la cabeza.

El **capítulo tercero** se centra en los sexenios gubernamentales posteriores a las **reformas económicas**; es decir los sexenios de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), Ernesto Zedillo (1994-2000); y el primer gobierno en el que el presidente no era del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en más de 70 años de revolución mexicana. El gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006) del Partido de Acción Nacional (PAN).

La línea seguida en la elaboración de este capítulo se centra sobre todo en las **políticas económicas** emprendidas, que es uno de los objetivos de la investigación. Como se verá, la figura de Salinas y su apuesta por las reformas económicas es vital para entender la economía mexicana de hoy en día. Ya desde los años posteriores a la crisis de 1982, Carlos Salinas fue muy

influyente en el gobierno de De La Madrid como impulsor de las primeras reformas, y ya como presidente electo profundizaría en ellas de un modo irreversible.

El capítulo empieza con la situación que Carlos Salinas se encuentra cuando accede al poder, para posteriormente analizar las **políticas económicas** emprendidas en su sexenio gubernamental: la **reforma del sector público**, la **apertura económica** y la **liberalización financiera**, como pasos previos a la reforma más importante que Carlos Salinas acomete en su mandato: la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Para finalizar el sexenio de Salinas, se estudian las cifras de **pobreza** y **desigualdad** de la última década y cómo el lento crecimiento de la economía mexicana desemboca en la mayor crisis que ha sufrido este país en su historia.

El siguiente apartado aborda la realidad de México durante el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000): la crisis del “tequila” y la recuperación posterior.

El gobierno de Zedillo, a los pocos días de tomar posesión en el cargo, se encuentra con la difícil tarea de administrar una crisis económica sin precedentes. Esta situación, obviamente, marcará toda su legislatura. Los efectos de la grave crisis, en el ámbito macroeconómico, se habían conseguido revertir para el año 1998. Por el contrario, en materia social, la mayoría de la población sigue padeciendo las consecuencias de la crisis, no pudiéndose mostrar cifras de pobreza oficiales parecidas a las de antes de la crisis hasta los años 2002 – 2004.

Para finalizar el capítulo se muestran los aspectos más relevantes del gobierno de Vicente Fox Quesada (2000-2006), primer presidente electo del Partido de Acción Nacional después de más de 70 años de gobiernos del PRI. El año 2000 fue un año importante para México, donde buena parte de la sociedad mexicana tenía depositadas grandes ilusiones en el cambio acaecido.

A efectos de la presente investigación, este capítulo se ha centrado en las **políticas económicas** habidas en México a partir de 1988, por lo que los apartados de los sexenios gubernamentales de Ernesto Zedillo y Vicente Fox, se han centrado en las políticas continuistas iniciadas en el sexenio de Salinas de Gortari.

El **capítulo cuarto** estudia la situación de la pobreza en México y los principales países de Latinoamérica. El capítulo comienza desarrollando las políticas existentes en México para la reducción de la pobreza.

Los siguientes apartados se centran en el análisis de las variables relevantes seleccionadas para esta investigación en el estudio de la pobreza y el desarrollo humano, siguiendo la metodología del PNUD para México. De todas las variables posibles a considerar, la investigación se ha centrado en las siguientes:

- La **desigualdad** y sus consecuencias sobre el bajo crecimiento mexicano.
- Los **servicios educativos** y su evolución.
- Los **servicios de salud** y la contribución financiera de los hogares para estos gastos sanitarios.
- El fenómeno de la **migración** y su evolución.

Asimismo, la investigación también ha estimado conveniente dedicar unos breves apartados a la **distribución de la pobreza** por **entidades federativas** y municipios, y a los **índices de marginación** y las **diferencias étnicas** en la pobreza. Estos apartados tienen como finalidad aportar al lector una mayor comprensión del porqué de algunas de las realidades existentes presentadas en la investigación.

Para finalizar este capítulo se realiza una comparativa actual y de evolución de las cifras de pobreza y las variables consideradas en la investigación que presenta **México** frente a los principales países de **América Latina**. Este apartado tiene el objetivo de analizar si las reformas económicas emprendidas por México han ayudado a mejorar significativamente la vida de su población menos favorecida frente a estos países de su entorno.

El siguiente **capítulo** recoge las principales conclusiones de esta investigación.

Por último, se reseña la bibliografía utilizada en la elaboración de este trabajo.

1 MARCO CONCEPTUAL: POLÍTICAS ECONÓMICAS Y POBREZA

Dentro de los diversos enfoques teóricos disponibles, este **objeto de estudio** se ha limitado a realizar **una conceptualización de las principales variables necesarias para la constatación de la hipótesis**, en el marco de una perspectiva que pretende contextualizarse entre las corrientes que se identifican con el **pensamiento estructuralista**.

Estas variables seleccionadas son:

- **Las políticas económicas y la globalización.**
- **Las políticas económicas y sus efectos sobre el crecimiento.**
- **Las políticas económicas y el desarrollo económico.**
- **La pobreza.**

1.1 Políticas económicas y globalización

El marco en que se desarrolló la propuesta de integración económica como **estrategia de desarrollo** basado en el **libre comercio** en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés, 1967) está realizada bajo el **multilateralismo**. De ahí que hoy día, ante la proliferación de acuerdos regionales y bilaterales en la forma de bloques económicos como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Unión Europea (UE), el TLCAN, etc., exista un debate al interior de la OMC, aún sin concluir, entre las visiones del multilateralismo vs. regionalismo.

A su vez, en la literatura económica se da una creciente asociación de estos procesos económico-políticos con el concepto de **globalización**. Debido a esto, existen confusiones conceptuales sobre si el proceso de regionalismo (más que el multilateralismo) y el de globalización son uno mismo, o si éstos son dos procesos distintos que han coexistido, o si uno es la fase que antecede al otro.

Por tanto, es necesario resaltar las características de ambas tendencias para evitar confusiones conceptuales y acotar lo que aquí consideraremos como proceso de **regionalización y globalización**.

Para empezar, este apartado va a tratar a los términos regionalización, regionalismo y nuevo regionalismo como sinónimos, aunque desde distintas perspectivas teóricas como la Economía Regional o la Ciencia Política, tengan significados distintos. En este punto se entenderá por regionalización: “un incremento en la cantidad de comercio con los vecinos geográficos con relación al comercio total”².

En la actualidad, los procesos de regionalismo, multilateralismo, integración económica y globalización económica, han sido muy influenciados por ideas, del hoy llamado "viejo regionalismo", que se basa en cuatro argumentos:

- **Integración como un medio de permitir a países en desarrollo alcanzar economías de escala:** quiere decir que con integración es

² Ethier, W., "Regionalism in a Multilateral World," Journal of Political Economy, University of Chicago Press, vol. 106. 1998 pp. 1214-1245.

posible tener mercados más grandes con variedad y precios bajos de insumos para productos manufacturados. Finalmente algunos proyectos no son posibles para países en desarrollo de manera individual, pero pueden ser posibles si son tomados por varios países.

- **Integración como un medio de crear ventajas de localización y especialización:** con relación a la localización, la integración da beneficios en términos de tener bajos costos si se está cerca de fuentes de materias primas como insumos básicos, reduciendo el costo de transporte. Especialización en términos de reducir costos si ciertos productos agrícolas o químicos son sólo producidos en el lugar donde hay mejores economías de escala para producirlos.
- **Integración como medio para reducir la vulnerabilidad externa de economías en desarrollo:** La exportación de productos industriales a otros países en vías de desarrollo podría disminuir su dependencia de los países desarrollados y aumentar su capacidad de resistir los shocks externos ocasionados por las características del comercio de bienes primarios.
- **Integración como medio de incrementar el poder de negociación de países en desarrollo:** Si grupos de países en desarrollo fueran capaces de arrojar dentro de la balanza la combinación de importadores potenciales o su posición combinada de oferentes, ellos podrían creíblemente asegurar mejores consideraciones en sus intereses exportadores, ambos con relación a las mercancías y los productos industriales.

Para lograr el éxito en la aplicación de estas ideas, los **países en desarrollo** tenían que complementarlas con **reformas políticas, económicas y sociales**, muchas de las cuales fueron realizadas hasta la década de los ochenta. Estas reformas y procesos de integración también requirieron de la homogeneización de algunas políticas entre los países integrados, principalmente en³:

- Política comercial.

³ Ibid.

- Tarifas arancelarias.
- Inversión extranjera.
- Aspectos monetarios y fiscales.

Como ejemplos de esto, se encuentra la Unión Monetaria Europea (UME), la Política Agrícola Común (PAC) y la creación del Euro después de las negociaciones de Maastricht, para lograr el éxito en todas las áreas de la economía.

En la actualidad, la nueva ola de procesos de integración ha sido conceptualizada como el "**nuevo regionalismo**". Ethier identifica las diferencias más claras entre el viejo y nuevo regionalismo:

1. En términos de liberalización multilateral, el comercio en bienes manufacturados es mejor ahora que antes.
2. Los países menos desarrollados (PMD) han cambiado su proteccionismo y políticas de autarquía y han entrado a la nueva dinámica del sistema de comercio multilateral.
3. La inversión directa ha incrementado su importancia ahora más que en el viejo regionalismo.

Así el **nuevo regionalismo** puede definirse por los siguientes rasgos⁴:

- El nuevo regionalismo suele involucrar a uno o más países pequeños ligados a un país grande.
- Los países pequeños han realizado recientemente, o se encuentran realizando, reformas unilaterales significativas.
- No son característicos los cambios espectaculares en el libre comercio entre sus miembros. El grado de liberalización es típicamente modesto.
- La liberalización alcanzada es principalmente por el país pequeño, no por el grande. Los acuerdos son de un solo lado.
- Los acuerdos regionales generalmente involucran una "profunda" integración: los socios rara vez se limitan a reducir o eliminar barreras

⁴ Ibid.

comerciales entre ellos, sino que también armonizan o ajustan un surtido diverso de **políticas económicas**.

- Los acuerdos regionales son estrictamente geográficos. Los participantes son vecinos.

La evidencia muestra que hay grandes diferencias entre el "viejo y el nuevo regionalismo". El viejo regionalismo se centra en el intercambio de la venta de materias primas, productos semi-industrializados por productos de tecnologías avanzadas (bienes de capital) o bienes industrializados, con el objetivo de industrializar a los países menos desarrollados (PMD). En cambio, en el nuevo regionalismo los patrones de comercio cambian y se venden bienes intermedios y manufacturas. El principal objetivo de los PMD, es sólo el **crecimiento económico** no el **desarrollo**⁵.

Hay que destacar que los actuales objetivos de **reformas económicas** de la mayoría de estos países se encuentran regidos por organismos como el FMI. En lo central, los programas apoyados por el FMI necesitan enfatizar las acciones del país en tres áreas:

- Asegurar financiación externa sostenible.
- Adoptar medidas restrictivas de la demanda consistentes con financiamiento disponible.
- Proceder con reformas estructurales que promuevan el crecimiento y ajustes en el mediano y corto plazo.

Los **objetivos** más básicos del país: altos niveles de **crecimiento**, alivio de la **pobreza**, etc., no están explícitamente entre estas áreas centrales.

Podemos evidenciar que los PMD se ven forzados en sus políticas económicas, comerciales e industriales, a tomar medidas y fijar objetivos en torno al ajuste de variables económicas que promuevan el crecimiento, ya que los organismos internacionales no consideran prioritarias las políticas encaminadas a la reducción de la pobreza o las mejoras sociales de la población más desfavorecida en estos países.

⁵ Ibid.

Los Acuerdos Regionales: TLCAN, UE, Sudeste Asiático, MERCOSUR y otros, son una característica distintiva de la economía mundial actual. Estos acuerdos no deben ser entendidos como opuestos a la globalización. En general, se trata de acuerdos regionales que permiten una competencia al interior de la región para fortalecer su capacidad competitiva en la economía mundial. Parece que es bastante apropiada la caracterización actual de estos procesos de integración regional que está sintetizada en la formulación sobre regionalismo abierto: economías regionales para competir en la economía mundial en la actual etapa de globalización.

Los acuerdos regionales en las condiciones actuales, se refieren más a la libertad de movimiento del capital que de las mercancías. Las empresas transnacionales (ETN) se benefician de la liberalización comercial y de todos los acuerdos, y en particular de aquellos referidos al tratamiento de las inversiones extranjeras.

En los acuerdos regionales actuales, hay diferencias importantes que deben tenerse presentes. La UE es un acuerdo que contempló la **disminución** en la **desigualdad del desarrollo**, la **elevación del nivel de vida** de la población y la **igualación** hacia arriba de las **condiciones laborales**; así también, contempló la nivelación hacia arriba de las exigencias **medio ambientales**. Esto no sucede en el TLCAN.

En general, los **acuerdos regionales favorecen a las empresas** y profundizan la **flexibilidad laboral** y pueden agudizar las situaciones de **trabajo precario**. Se presentan como beneficiando al conjunto del país; a los **consumidores**. Sin embargo, pueden provocar distorsiones en la relación capital-trabajo, provocando desarrollo del empleo precario y aumento de la competencia haciendo participar en ella a los propios trabajadores de ramas similares en los diferentes países. Por ejemplo, el TLCAN incluye una cláusula laboral, pero a diferencia de lo que se puede pensar, no es para igualar las condiciones de los trabajadores de México con los de EE.UU. en un período de tiempo. El acuerdo se basa en que se respetará las legislaciones nacionales de cada uno de los países; de esta manera, se mantienen las **grandes desigualdades** en la situación de los trabajadores de ambos países.

La síntesis de este tipo de acuerdos regionales es que para el capital y su producto, que son los bienes y servicios, se promueve la más amplia libertad, mientras se mantienen las **desigualdades** de los otros elementos de la producción: el trabajo y la tierra (los recursos naturales). Así pues, los acuerdos regionales de este tipo están permitiendo la competencia de los capitales sobre la base de las desigualdades de los trabajadores y del uso también desigual de la naturaleza.

Los cambios hasta ahora mencionados, por su magnitud y su alcance, pueden ser descritos como un proceso global. Involucran al mundo entero, especialmente en cambios económicos y políticos, por tanto, puede ser denominado como el fenómeno de la globalización.

En cualquier caso, la **globalización** va más allá de los cambios e ideas analizadas hasta ahora. El proceso de globalización presenta características únicas, entre estas se encuentran sus formas de manifestación y alcances, no existentes en el regionalismo ni en ningún proceso anterior. Entre esas características están:

- **Globalización objetiva:** entendida como la manifestación mundial de los sistemas físico y biológico que confieren una nueva perspectiva a los procesos demográficos, a la utilización de recursos no renovables al ritmo que se consumen los renovables, todo ello bajo una dimensión económica.
- **Globalización ideológica:** abarca valores e ideas mundiales que no permiten juicios definitivos porque hay manifestaciones contradictorias, a la vez que la globalización de la cultura se transmuta en la globalización de las mercancías culturales vendibles.
- **Globalización económica:** es la tendencia a la mundialización del sistema económico capitalista.

Además de las características y particularidades diferenciadoras del proceso de globalización en general y de la globalización económica en particular, la OMC en su informe de 1998 identifica tres componentes que impulsan la globalización económica, a saber:

1. El **cambio tecnológico** (básicamente en comunicaciones y transportes)
2. Políticas de fomento de la **liberalización comercial y liberalización financiera** (inversiones), que incrementan y aceleran los flujos de capital y de comercio (mercancías).
3. La **internacionalización** de la **actividad empresarial**, a través del desarrollo de nuevas estrategias en su forma de producir e invertir y el uso de nuevas tecnologías.

Sin embargo, a pesar de sus similitudes, se desprende tanto de Ethier⁶, como de Martínez González-Tablas⁷, que la **regionalización** y la **globalización** han sido tendencias coexistentes, paralelas, pero con características muy particulares que les hacen diferentes. Tendencias, en las que, como todo proceso de desarrollo basado en fases o etapas, estas dos se han complementado, fortalecido y obstaculizado en momentos específicos, como aparentemente sucede en el momento actual.

Hoy día, el proceso de globalización se enfrenta al auge de procesos regionales (Acuerdos de Integración Regional), que se convierten en un problema para la globalización y el multilateralismo, en cuanto a que la existencia de estos bloques económicos actúan de manera muy concreta, con reglas específicas y particularidades en sus procesos de integración: desde zonas de libre comercio hasta la integración económica total⁸.

Siguiendo a Moore⁹, la globalización podría definirse como un proceso paulatino de interrelación e interdependencia de las economías nacionales a escala global, que se expresa a través de:

- La mayor interconexión de los mercados financieros.
- La mayor apertura comercial.
- Los efectos de la tecnología y las redes de información.
- Las corrientes culturales.

⁶ Ethier, W., "Regionalism in a Multilateral World", 1998.

⁷ Martínez Glez.-Tablas, Ángel. "Economía Política de la Globalización". Ariel Economía. Madrid. 2000.

⁸ Balassa, Bela, "La política de comercio exterior de México", Comercio Exterior, vol. 33, marzo de 1983, pp. 210-222.

⁹ Moore, M. "Globalization and Social Change". New York: Elseiver, 1993.

Para responder a la pregunta sobre si la globalización significa un proceso novedoso, Martínez González-Tablas observa que esta pregunta encuentra diversas respuestas en la teoría económica¹⁰:

- Para algunos teóricos, se trata de un fenómeno exclusivamente contemporáneo. (Canals, 1997).
- Para otros teóricos no es sino una fase del desarrollo lógico del capitalismo mundial, que es por naturaleza globalizado (Gordon, 1998; Sutcliffe y Glyn; Bayroch y Kozul-Wright, 1998).
- Algunos estudiosos señalan que el mundo hoy está menos integrado que antes de la Primera Guerra Mundial (Krugman).
- Para otros es incluso un fenómeno de los últimos 500 años (Amin y Wallerstein) o incluso de 5000 años (Frank y Gills, 1995).

El **argumento central** de este apartado consiste en sostener que la característica de **mayor integración**, contenida en el concepto de **globalización**, opera para las naciones de mayor poder económico y para los grupos sociales de las naciones en desarrollo que sí logran integrarse. Por lo contrario, y en general, las **naciones menos avanzadas** van quedando **relegadas** en los principales planos de las relaciones internacionales, es decir, los asuntos **económicos, tecnológicos, de seguridad, sociales y políticos**.

A través del proceso de globalización, uno de los supuestos esenciales es que cada vez más naciones están dependiendo de las condiciones integradas de comunicación, respecto del sistema financiero internacional y del comercio. Por lo tanto, se tiende a generar un escenario de mayor intercomunicación entre los centros de poder mundial y sus transacciones comerciales.

La premisa fundamental de la globalización es que existe un mayor grado de integración dentro y entre las sociedades, el cual juega un papel de primer orden en los cambios económicos y sociales.

Este fundamento es ampliamente aceptado. Sin embargo, existe una gran diversidad de opiniones en lo referente a los mecanismos y principios que rigen

¹⁰ Martínez Glez.-Tablas, Ángel. "Economía Política de la Globalización". Ariel Economía. Madrid. 2000.

esos cambios. Estas aproximaciones ofrecen contrastes en las interpretaciones del cambio en el ámbito mundial.

- Las teorías económicas neoclásicas acentúan la preeminencia de las ventajas comparativas (Klein, Pauly y Voisin, 1985).
- Los métodos propios de las relaciones internacionales resaltan las variables geopolíticas (Keohane, 1993, y Thompson, 1991).
- Desde la teoría de los sistemas mundiales, se subrayan los intercambios desiguales (Amin, 1989; Frank, 1979; Wallerstein, 1991).

Respecto a los procesos de globalización que están teniendo lugar en la actualidad, existen dos aspectos medulares relacionados con el área de la política económica internacional:

- La estructura del sistema económico mundial.
- Cómo esta estructura ha cambiado.

Los fundamentos de la globalización señalan que la estructura mundial y sus interrelaciones son elementos claves para comprender los cambios que ocurren en el ámbito social, político, de división de la producción y de particulares condiciones nacionales y regionales.

En relación con la teoría de la globalización como teoría del desarrollo, existen dos principales posturas a la hora de estudiarlo¹¹.

- **Como un fenómeno:** implica que existe cada vez más un mayor grado de interdependencia entre las diferentes regiones y países del mundo, en particular en las áreas de relaciones comerciales, financieras y de comunicación.
- **Como una teoría del desarrollo:** uno de sus postulados esenciales es que un mayor nivel de integración está teniendo lugar entre las diferentes regiones del mundo, y que ese nivel de integración está afectando las condiciones sociales y económicas de los países.

Los niveles de mayor integración que son mencionados por la globalización tienen mayor evidencia en los siguientes apartados¹²:

¹¹ Smith, D., White, D. "Structure and dynamics of the global economy". Social Forces. June 1992.

- Las relaciones comerciales.
- Los flujos financieros.
- El turismo.
- Las comunicaciones.

Además de las relaciones tecnológicas, financieras y políticas, los académicos de la globalización argumentan que importantes elementos de comunicación económica están teniendo lugar entre naciones. Esto se pone de manifiesto preferentemente, mediante novedosos procesos tecnológicos que permiten la interacción de instituciones, gobiernos, entidades y personas alrededor del mundo. Las formas de manifestación del proceso de globalización, principalmente son¹³:

- Mayor liberalización de los flujos comerciales.
- Mayor liberalización de los flujos financieros.
- Más rápida transferencia de tecnología.
- Mayor desarrollo de las comunicaciones y los transportes.
- Mayor liberalización de los flujos comerciales.

Siguiendo a Gilpin, las perspectivas de la globalización podrían ser¹⁴:

- La perspectiva del libre mercado considera a la globalización como una oportunidad de maximización de la riqueza y del uso eficiente de los recursos de cada país. Se considera que la globalización inaugura una era de prosperidad sin precedentes en la medida en que más naciones participen en la economía global y que los flujos financieros y tecnológicos desde los países desarrollados a los países en desarrollo contribuyen a la convergencia de los niveles de riqueza y desarrollo.
- La perspectiva nacionalista y populista atribuye a la globalización los problemas económicos actuales, tales como la inequidad en el

¹² Suftcliffe, B. "100 Imágenes de un mundo desigual" Intermón. 1998.

¹³ Martínez Glez.-Tablas, Ángel, "Economía Política de la Globalización". Ariel Economía. Madrid. 2000.

¹⁴ Gilpin, R., "The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century". Princeton University Press. Princeton, New Jersey. 2000.

crecimiento económico, los altos niveles de desempleo, la pérdida de los beneficios sociales, con el desmoronamiento del “Estado de Bienestar”, la destrucción de los valores culturales nacionales y de la autonomía política nacional.

- La perspectiva comunitaria incide en un mayor papel de las comunidades locales como alternativa a la globalización. Denuncian a la globalización como responsable de una tiranía capitalista que se traduce en la explotación imperialista y la degradación medioambiental.

Para esta última perspectiva, la globalización responde exclusivamente a los intereses de las ETN. Consideran que en el nombre de la competitividad internacional y la maximización de beneficios, se eliminan paulatinamente los programas sociales en las economías desarrolladas homogeneizando a su población como consumidores pasivos. Al igual que los populistas y nacionalistas consideran que destruye la independencia nacional. La diferencia respecto al populismo está en la confianza que la perspectiva comunitaria tiene en las posibilidades de las comunidades autosuficientes.

Para Héctor Guillén Romo¹⁵, “ya hacia finales del siglo XIX, el capitalismo experimentó una mundialización muy fuerte en la que se movían flujos de capital muy importantes, no sólo en un continente, sino de un continente a otro”¹⁶.

Al mismo tiempo “había flujos de mano de obra más importantes que ahora, millones y millones de trabajadores iban de un continente a otro y los intercambios de mercancía también eran importantísimos”.

En cualquier caso, los flujos de capital siempre acompañaban el movimiento de mercancías o las inversiones productivas. La actual **mundialización neoliberal** se distingue de sus antecesoras porque “lo productivo se subordina a lo financiero. “Los flujos de capital no son acompañados por el movimiento de mercancías ni por la inversión productiva”.

¹⁵ Guillén Romo, Héctor. “México frente a la mundialización neoliberal”. Editorial: Era. México. 2005.

¹⁶ Todas las citas son de Guillén Romo, Héctor. “México frente a la mundialización neoliberal”. Editorial: Era. México. 2005. Pp. 15 – 40.

La mundialización neoliberal "no cayó del cielo, fue decidida por los gobiernos de los países desarrollados y los subdesarrollados se han ido plegando a las necesidades de esta globalización financiera".

Según el profesor Guillén, a inicios de los años ochenta la ideología neoliberal irrumpe en el mundo entero arrogándose el monopolio del conocimiento económico. Dicha ideología imprime nuevas formas a la mundialización: retroceso de la intervención estatal en materia de desarrollo y de protección social; privatización masiva de las empresas públicas; una nueva disciplina del trabajo y de su gestión en beneficio de acreedores y accionistas; una nueva hegemonía del sistema financiero sobre el sistema productivo; una actitud favorable a la concentración del capital gracias a fusiones y adquisiciones de empresas con el pretexto de racionalizarlas y reestructurarlas; el refuerzo de los poderes y la autonomía de los bancos centrales, obnubilados con la meta única de la estabilidad de precios¹⁷.

Para el autor se está muy lejos de los resultados prometidos por los economistas neoliberales, en especial a los países en vías de desarrollo. Beneficios que aún están muy lejos de conseguirse, "Prometieron la opulencia gracias al libre juego del mercado, pleno empleo por medio del crecimiento, mayor productividad gracias a la competencia, prosperidad común por intermedio de la rentabilidad y una valorización del mundo gracias a la libre circulación de los capitales. Pero ese modelo ha sido incapaz de fomentar un crecimiento similar al registrado por la industrialización aplicada en años anteriores al neoliberalismo. En esa época, la tasa de crecimiento promedio anual de México fue de 6.5%. En la actualidad estamos lejos de este resultado"¹⁸.

Siguiendo a Kaplan, y partiendo de los principales supuestos de las teorías de la globalización, se pueden observar los siguientes aspectos contrastables¹⁹:

- Factores económicos y culturales están afectando cada aspecto de la vida social de una manera crecientemente integrada.

¹⁷ Ibid. Pág. 17.

¹⁸ Ibid. Pág. 15.

¹⁹ Kaplan, B. "Social change in the capitalist world." Beverly Hills, California: SAGE, 1993.

- En las condiciones actuales y respecto a los estudios específicos de particulares esferas de acción -por ejemplo comercio, finanzas o comunicaciones- la unidad de análisis basada estrictamente en el concepto de estado-nación tiende a perder vigencia.

De un Estado que participaba fuertemente en la economía, caracterizado por algunos enfoques como capitalismo monopolista de Estado, se pasa a un Estado subsidiario y a lo sumo regulador en un sentido muy particular, porque se trata de regular para que los mercados funcionen competitivamente. En sí, el Estado tiene un poder fuerte aunque diferente a la fuerza que tuvo en el pasado. El Estado actual ha permitido el profundo proceso de transformación que ha impulsado la globalización. Ha ayudado y ha creado las condiciones para destruir muchas de las estructuras que se crearon en la modalidad de acumulación anterior. Así también, ha ayudado a destruir o ha destruido directamente las organizaciones sociales, en particular las organizaciones de los trabajadores, y ha eliminado gran parte de los servicios públicos y sociales que eran suministrados por el Estado.

En la esfera estatal es donde se ha tenido más claridad de la necesidad de la globalización, de la competencia, de la privatización, etc. Los Estados actuales, ahora más que nunca, están expresando los intereses del capital. Pero en particular, expresan la vocación universal del capital.

Otro aspecto muy importante de la globalización actual se refiere a los cambios en la modalidad de acumulación de las economías nacionales. La globalización se ha caracterizado por promover, en mayor o menor grado, un desarrollo de las economías nacionales basado preferentemente en un desarrollo hacia afuera, frente a los mercados internos. Por lo anterior, la globalización significa un incremento de la competencia por parte de los países y por las grandes empresas transnacionales que compiten en todos los espacios. La primacía del monopolio, de economías monopólicas, ha sido reemplazada por la competencia en general en muchos sectores y por la competencia oligopólica en las principales esferas de la economía. El incremento de la competencia profundiza las contradicciones y aumenta la sensibilidad y la inestabilidad del conjunto de la economía mundial.

Para Arturo Guillén Romo, (hermano de Héctor Guillén, mencionado anteriormente) “No obstante los avances del proceso de globalización de los últimos dos decenios, no se ha constituido una economía global en el ámbito mundial”²⁰.

El profesor Guillén defiende que una economía propiamente global reclamaría un sistema productivo de dimensiones planetarias, donde todas las empresas - o la mayoría de ellas - fuesen transnacionales y operaran dentro de la lógica del mercado mundial. La economía global implicaría libre movilidad del capital productivo, de los flujos financieros y de la fuerza de trabajo.

Asimismo, para que la globalización fuera una realidad, se requeriría de la existencia de verdaderos sistemas productivos mundiales, de una moneda única en el ámbito mundial y de la desaparición de los Estados nacionales. En ese marco, los Estados nacionales quedarían convertidos en instancias "municipales", en meros administradores de territorios y en gestores de la fuerza de trabajo local. Ello implicaría, de igual manera, la creación de una instancia estatal de carácter mundial.

El mismo autor reconoce que “Es cierto que la integración de la economía mundial se ha acelerado notablemente, sobre todo desde la década de los noventa, pero se está muy lejos de que se cumplan los parámetros señalados anteriormente”²¹.

Para Guillén Romo, el proceso de globalización de la economía mundial se apoya en fuerzas objetivas ligadas al desarrollo de los medios de comunicación, informáticos y de transporte, que son el núcleo de la revolución científico-técnica de la actualidad. Se apoya, igualmente, en el grado de concentración y centralización del capital alcanzado en la mayoría de los países.

Las ETN son el eje del proceso de globalización, mientras que el capital financiero es el segmento del capital que comanda dicho proceso. De acuerdo con Michalet, una ETN puede ser definida "como una empresa (o un grupo) de gran tamaño, la cual, a partir de una base nacional, ha implantado en el

■ ²⁰ Tesis defendida en Guillén Romo, A. “La mundialización de la economía y la reforma del sistema financiero internacional”. 1999. Disponible en <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/arturo4.pdf> Pag. 2.

²¹ Ibid.

extranjero muchas filiales en muchos países, con una estrategia y una organización concebidas en escala mundial"²².

Para el profesor Guillén, el número de ETN que operan con una **estrategia mundial** y dentro de la lógica del mercado mundial es creciente, aunque limitado a algunas ramas y actividades. Principalmente los **servicios financieros, las telecomunicaciones, el armamento y la producción de aviones**. Es cierto, también, que aún las empresas que siguen operando fundamentalmente en los mercados nacionales, tienen que tomar en consideración, debido a la apertura externa, el precio del mercado mundial como un referente de sus decisiones.

La **globalización** ha avanzado en la **esfera financiera** más que en otros campos. Los flujos financieros internacionales no son gobernados por los Estados Nacionales, sino, por el contrario, son los operadores de esos recursos financieros quienes determinan el curso de las políticas económicas de los gobiernos y quienes califican, con sus acciones en los mercados, las bondades de esas políticas, en función de sus **intereses particulares**.

“Se estima que las transacciones diarias en los principales mercados de divisas -desconectadas en su mayoría de las operaciones comerciales y de inversión - ascienden a 1.5 billones de dólares por día, cincuenta veces más que los flujos reales de mercancías”²³. En el mercado de divisas los operadores principales son las ETN – las cuales han "financiarizado" sus tesorerías -, los bancos transnacionales, las sociedades financieras internacionales y los negocios ilegales.

La libre movilidad de los capitales, si bien ha avanzado con la reforma neoliberal, está lejos de ser completa. La fuerza de trabajo, continúa siendo una categoría nacional, con una movilidad internacional restringida. Los salarios siguen siendo determinados por factores fundamentalmente nacionales, aunque las importaciones se integran crecientemente en la canasta básica de los trabajadores.

²² Michalet, Charles-Albert. “Transnational corporations and the changing international system”. Transnational corporations. Vol. 3, num. 1, febrero 1994. ONU. Pág. 12.

²³ Guillén Romo, A. “La mundialización de la economía y la reforma del sistema financiero internacional”. Pág. 2

Las **migraciones internacionales** de trabajadores son hoy una realidad del capitalismo contemporáneo, mientras los gobiernos limitan el ingreso de trabajadores foráneos, sobre todo cuando el desempleo tiende a aumentar. Las migraciones, por lo general, no se regulan ni se negocian, sino que se prefiere manejarlas como ilegales, lo cual actúa como un factor **depresor de los salarios** de los trabajadores inmigrantes, y en consecuencia, también del nivel salarial de los países importadores de mano de obra, amén de otras repercusiones sociales y culturales, como la acentuación del racismo y de la xenofobia.

Para el profesor Guillén “La internacionalización de la economía no es un fenómeno nuevo” ²⁴. La internacionalización de la economía es, en sentido estricto, un fruto del capitalismo y un elemento inherente a su dinámica. El auge del capitalismo industrial tuvo como antecedente el mercantilismo, donde el capital comercial se desarrolló sobre las bases del comercio internacional.

El modo de producción capitalista, por su propia naturaleza, no puede circunscribirse, como Marx lo enfatizó, a una escala local, regional o nacional. Con la Revolución Industrial de fines del siglo XVIII, el capitalismo creó el mercado mundial.

En función de las condiciones de la acumulación de capital, el capitalismo ha conocido etapas en las cuales la apertura, medida como el peso del comercio exterior en el PIB, se amplifica o se restringe. En ese sentido, el proceso de internacionalización de la era presente, que se inicia en los años cincuenta con la expansión de largo plazo de la posguerra y que se intensifica con la crisis estructural de los años setenta, no es un proceso más extendido o más profundo que el experimentado por el capitalismo a finales del XIX.

Como puede observarse en el cuadro 1.1, salvo en el caso de los Estados Unidos, el grado de apertura de las economías desarrolladas en 1994 era inferior al de 1913. En otras palabras, en términos del comercio exterior, la economía contemporánea no está hoy más internacionalizada que la existía al comienzo del siglo XX.

²⁴ Ibid. Pág. 8.

Cuadro 1.1. Grado de apertura de las economías. Exportaciones e importaciones de mercancías como % del PIB

País	1913	1973	1994
Francia	35.4	29.0	33.1
Alemania	35.1	35.2	29
Japón	31.4	18.3	11
Holanda	103.6	70.2	78.6*
Reino Unido	44.7	39.3	38.8
Estados Unidos	11.2	10.5	13.8

Fuente: Gérard Lafay. “Comprendre la mondialisation”. París, 1997. P.106.

*Dato correspondiente al Benelux, asociación de Holanda, Bélgica y Luxemburgo.

Por todo lo expuesto, para el profesor Guillén Romo, “El desarrollo de la globalización avanza en el marco de fuertes contra tendencias, debido a la subsistencia de sistemas productivos y Estados nacionales” ²⁵.

1.1.1 REGIONALISMO Y MULTILATERALISMO

Un orden internacional con tres niveles está en vías de construcción. El nivel nacional con un Estado-nación, el nivel regional con dos o más Estados nacionales y el nivel mundial con todos o casi todos los Estados-nación del mundo. Cada uno de estos niveles esta asociado a una forma de liberalización²⁶.

Al nivel nacional corresponde la liberalización unilateral o unilateralismo. En este caso, los países toman medidas unilaterales para abrir sus economías convencidos de que es el mejor medio de elevar el bienestar de la nación.

En el caso del nivel regional, la integración regional es utilizada como un instrumento para abrir las economías a la competencia promoviendo el bienestar regional.

²⁵ Ibid. Pág. 12.

²⁶ Guillén Romo, Héctor “De la Integración cepalina a la integración neoliberal en América Latina: de la ALALC al TLCAN”. p 19-23.

En el caso del mundo se recurre al multilateralismo no para promover el bienestar de un país o una zona sino el del conjunto del mundo.

Para los **economistas neoliberales**, los acuerdos que crean una zona de libre comercio o un mercado común constituyen técnicas de **liberalización eficaces**. Sin embargo, se trata de dos enfoques diferentes de la liberalización comercial. En tanto que en el caso de la Unión Europea estaríamos frente a un enfoque organizador y armonizador, en el caso del GATT y de la OMC nos encontraríamos frente a un enfoque más competitivo. Estos dos enfoques corresponderían a dos concepciones diferentes de la integración: **integración de los mercados e integración de los productores**.

En el primer caso, simplemente se liberalizan los intercambios tal y como hace la OMC. Esto pretende conducir a un aumento de la competencia. En el segundo caso, el de la UE, se organiza la competencia de modo que se trata suprimir las diferencias entre los productores, disminuyendo la competencia efectiva.

Con el ascenso de los **bloques regionales**, la cuestión que se plantea es la de su compatibilidad con el proceso de **globalización o mundialización**. No deja de intrigar la evolución paralela de dos procesos en apariencia contradictorios: la globalización y la regionalización. Dado que la globalización requiere del multilateralismo y que la regionalización podría implicar la “exclusión o discriminación de terceras partes, surge la interrogante de hasta qué grado y en qué condiciones son compatibles la integración regional y el sistema multilateral abierto de comercio e inversión” ²⁷.

A este respecto hay que recordar que las relaciones comerciales internacionales se fundamentan en el principio de la cláusula de la nación más favorecida. A todo país exportador que se beneficia de este principio se le aplica la tarifa aduanera más favorable. Esta regla, incluida desde mediados del siglo XIX en numerosos acuerdos bilaterales en Europa, fue retomada en 1947 en el GATT y en 1995 en la OMC. Sin embargo, la OMC, como en el

²⁷ Wolfgang Michalski, “¿Son compatibles el multilateralismo y el regionalismo?” En México transición económica y comercio exterior, México, Bancomext-Fondo de Cultura Económica, 1999. p 415.

pasado lo hizo el GATT, tolera numerosas excepciones o derogaciones que permiten la implementación de acuerdos preferenciales discriminatorios.

Más aún, los acuerdos regionales preferenciales son contrarios a los principios del multilateralismo, no sólo porque son una derogación al tratamiento de la nación más favorecida sino porque las negociaciones se realizan en una zona sin supervisión multilateral y el respeto de los acuerdos es vigilado y eventualmente, sancionado en el ámbito zonal y no multilateral.

De cualquier manera es posible pensar que los acuerdos preferenciales representan un relevo al multilateralismo. Así, por ejemplo, el TLCAN aparece como “una integración minimalista bastante cercana en su espíritu a los acuerdos bilaterales del siglo XIX”. En este sentido, la concepción americana de los **acuerdos regionales** no tiene relación con la visión de **integración de Europa**. “Se trata más de reproducir en el ámbito regional algunas de las modalidades de funcionamiento de la OMC o de anticipar la evolución de esta organización. Las estructuras del TLCAN, sus textos, sus procedimientos, reproducen los de la OMC. El conjunto está regulado por un procedimiento de solución de diferencias internas en la zona que funciona grosso modo como el de la OMC, que se mantiene como una vía de recurso alternativa” ²⁸.

La creación de zonas regionales preserva la competencia del multilateralismo en el tratamiento de las relaciones ínter zonas. Además, en un sistema multilateral regido por la regla del consenso, la creación de un número limitado de zonas integradas facilita la cooperación, lo que puede simplificar las relaciones comerciales.

Por otra parte, el multilateralismo puede ser observado como un paso previo al regionalismo. A este respecto, la adhesión de México al GATT precedió la creación de la zona de libre comercio de América del Norte. Este país, tradicionalmente proteccionista, liberalizó de manera espectacular su comercio exterior tras su adhesión al GATT, lo que facilitó la firma del TLCAN.

²⁸ Todas las citas son de Wolfgang Michalski, “¿Son compatibles el multilateralismo y el regionalismo?” En México transición económica y comercio exterior, México, Bancomext-Fondo de Cultura Económica, 1999. p 415- 419.

Finalmente, los acuerdos preferenciales regionales pueden ser considerados como una respuesta a ciertas deficiencias del multilateralismo²⁹:

Contrariamente a lo que pudiera pensarse, las reglas de la OMC no han sido capaces de hacer frente al **neoproteccionismo**. En efecto, algunos países, sobre todo industrializados, recurren a numerosas prácticas para limitar las importaciones. A este respecto cabe señalar las barreras administrativas, los abusos de los derechos antidumping, los acuerdos de auto limitación de las importaciones, las normas de calidad o de presentación, los riesgos sanitarios o de contaminación, etc.

No hay duda de que el ascenso del neoproteccionismo en los Estados Unidos, que ni el GATT ni la OMC habían podido frenar, fue un factor que contribuyó a que Canadá y México firmaran un acuerdo de libre comercio con su vecino, rompiendo con su tradicional actitud de rechazo a este tipo de acuerdos.

El **multilateralismo** carece de una doctrina de la lealtad. Los Estados y sus opiniones publicas temen que el frágil balance entre ventajas e inconvenientes de la apertura comercial se desequilibre en virtud de prácticas que tienen por efecto mas o menos directo mejorar la ventaja competitiva de algunos sectores: políticas de compresión salarial, normas de trabajo y ambientales laxas, etc.

Frente a una ausencia de doctrina “multilateral” de la lealtad, se considera que los acuerdos de integración regional refuerzan y precisan las reglas de la lealtad. La experiencia ha demostrado que la cláusula de la nación mas favorecida, instrumento poderoso para abrir las economías, puede paradójicamente conducir a reducir el grado de apertura deseable de la economía mundial.

En estas condiciones, se puede afirmar que el debate entre partidarios del multilateralismo y partidarios del regionalismo es un falso debate. El multilateralismo y el regionalismo constituyen dos formas complementarias para abrir las economías a diferentes niveles: mundial y regional.

²⁹ Ibid. Pág. 420- 422.

1.1.2 GLOBALIZACIÓN FINANCIERA Y LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS DE LOS ESTADOS LATINOAMERICANOS

Para la profesora Eugenia Correa³⁰, el mayor desequilibrio económico de nuestros días deriva de la **alta capacidad de producción** que se ha desarrollado y el **bajo nivel de consumo** alcanzado. La brecha entre ambos, resultado de la organización social, económica y política contemporánea, amenaza con trastornarla. El dominio de las ETN y de las corporaciones financieras está reorganizando al mundo económico y social bajo la dinámica de la valorización de activos financieros altamente concentrados.

De este modo, se producen amplios movimientos en los precios financieros y la ocupación. La integración mundial organizada bajo las ETN y corporaciones financieras pretenden convertir a los ciudadanos en consumidores sin patria. La liberalización y desregulación mundial, no permiten sino que una fracción muy pequeña de la población mundial pueda consumir lo que produce, acrecentando la **pobreza** y la **exclusión**.

La **globalización financiera** constituye una fuerza de enorme concentración de la riqueza y del poder político a escala mundial, que implica³¹:

- Elevada inestabilidad en las monedas, tasas de interés y flujos de crédito.
- Esta inestabilidad se expresa en el ámbito político y del ejercicio del poder del Estado.
- Transferencias masivas de excedentes desde segmentos del capital y áreas económicas menos concentrados, hacia aquellos de mayor concentración o poder económico-político.
- Acelerados cambios en la estructura ocupacional, con una tendencia permanente al crecimiento de los empleos más precarios, de menor remuneración y con condiciones laborales infrahumanas.
- Movilización masiva de la población, migración y falta de cultura.

³⁰ Eugenia Correa es profesora de la UNAM, y autora de diferentes libros y publicaciones.

³¹ Correa, Eugenia "Globalización Financiera y exclusión social" Del Sur hacia el Norte: Economía Política del Orden Económico Internacional Emergente. UNAM. México. 2005. Pág. 141-143.

- Transformación tecnológica y productiva en polos, quedando amplias áreas económicas rezagadas, en creciente deterioro de infraestructura y servicios básicos.

En realidad, la **globalización financiera**, como fuerza altamente concentradora de la riqueza, produce una constante elevación relativa de los precios de los activos financieros; pero la misma concentración produce una **disminución relativa del ingreso** y la capacidad de **consumo** de la mayor parte de la población. Así, la inflación financiera se acompaña de estancamiento o depresión económica que acrecientan la **exclusión social**.

Esta dinámica excluyente que genera la globalización financiera es el hecho que permite afirmar que, lejos de estar en el curso de una transformación capitalista que vislumbra una nueva etapa de expansión estable y prosperidad, nos encontramos en el curso de una etapa de deterioro creciente de la capacidad de reproducción capitalista. Tal deterioro se constata en la amplia destrucción de talento, habilidad e inteligencia de trabajadores desocupados y subocupados; dilapidación de recursos naturales y energéticos; desperdicio y consumismo aumentado por la difusión de valores y la formación de identidades y patrones de bienestar sustentados en la expansión del corporativo transnacional; achicamiento y menoscabo del poder del Estado, ruptura de los pactos políticos, concentración del poder y la fuerza militar, al tiempo que se multiplican mafias y grupos armados que imponen su propia ley y justicia.

Siguiendo a Marcos Kaplan, una de las más profundas paradojas con las que se inicia el siglo XXI deviene de la elevada concentración de la producción y el excedente en un pequeño número de conglomerados altamente productivos, con un enorme volumen de fondos líquidos en manos de una fracción muy pequeña de la población, frente a una creciente masa de habitantes marginados de la producción, el trabajo y el consumo.

Ello se debe a que el crecimiento de la producción puede lograrse empleando una parte ínfima de la fuerza de trabajo mundial. De manera que, aunque la **integración mundial** avanza hacia la **mercantilización** y la conversión de los ciudadanos en meros **consumidores**, la liberalización y desregulación mundial,

exacerba la competencia entre los trabajadores, concentrando aceleradamente la riqueza y permitiendo que solamente una fracción de la población mundial realice las promesas del consumo.

El proceso de globalización ha dado lugar a una importante concentración de la producción, pues sólo 200 millones de trabajadores, en 53.000 ETN y 415.000 empresas auxiliares, generan el 30% del producto bruto global y dos tercios del comercio mundial. Esto es, más de 3.000 millones de trabajadores generan el 70% de la producción mundial restante y un tercio del comercio³².

La organización de la producción en conglomerados con importantes incrementos en la productividad y rentabilidad, pero con muy pobres resultados en cuanto a aumentar en igual ritmo la capacidad de consumo de la población, va creando una masa de pobres y desempleados incapaces de consumir y disfrutar de un mínimo de bienestar social que les permita estar en condiciones de competir por trabajo o empeñarse en alguna empresa.

La expansión financiera se ha llevado a cabo de la mano de empresas financieras privadas, que aprovecharon o impulsaron por sí mismas procesos de desregulación. Con el levantamiento de las regulaciones estatales sobre el crédito de los bancos, la remoción de las regulaciones sobre las tasas de interés y la desregulación de empresas financieras no bancarias, la expansión crediticia y bursátil dejó de tener un referente esencial respecto de las condiciones monetarias y financieras del Estado nacional³³.

Las condiciones de expansión financiera parecen estar vinculadas a las expectativas de rentabilidad y formación de reservas en un mundo crecientemente sobre endeudado, principalmente en dólares. El otro lado del balance, sobreendeudamiento de bancos, de empresas financieras y no financieras y de los hogares, alcanza momentos muy agudos con la secuela de crisis bancarias o financieras localizadas o sistémicas, que se alivian temporalmente con nuevas olas de expansión financiera, especialmente en los años noventa a través de la innovación financiera en derivados.

³² Déniz, José “América Latina: reestructuración productiva y cambios sociales” en Palazuelos, E. y Vara, M. (coords.) *Grandes áreas de la economía mundial*. Ariel. Barcelona. 2002. Pág. 269.

³³ Correa, Eugenia “Desregulación financiera y crisis” *Siglo XXI*. México. 1998. Pág. 15-18.

Tal sobre endeudamiento ha conducido a la transferencia en la propiedad de los activos. La producción de medios de pago, más que nada en dólares, permite comprar por el mundo sin tener que pagar. Esto es, se compra utilizando dólares que no tienen más respaldo que la solvencia financiera de la banca y el gobierno estadounidenses y la fortaleza de dicha nación. De allí la persistente defensa de la libertad financiera, porque implica la libertad de los corporativos financieros conglomerados para continuar acrecentando los mercados financieros.

Así, la organización de la producción y la distribución del excedente económico bajo el régimen de mega conglomerados han alcanzado importantes incrementos en la productividad y la rentabilidad, pero muy pobres resultados en la creación de empleo y el aumento del consumo y el bienestar social.

La elevada capacidad de creación de riqueza y el acrecentamiento del desempleo, pobreza y pobreza extrema no son una contradicción que encuentre salida en las condiciones de ampliación de la llamada regulación de mercado; antes bien, su agudización ha sido precisamente llevada a cabo a partir del debilitamiento de ciertas funciones del Estado frente a la empresa altamente conglomerada y el capitalista individual, con la enorme concentración del poder político mundial. Todavía más, el trabajo como fuente universal creadora de riqueza está siendo dilapidado, al tiempo que encontramos ingentes necesidades humanas insatisfechas. Este es, justamente, el mayor cuestionamiento al actual orden económico y político. Nos encontramos frente a un cuantioso volumen de fuerza de trabajo desperdiciada y, por otro lado, a un enorme cúmulo de necesidades sociales insatisfechas.

El mundo capitalista se encuentra crecientemente dominado por grupos transnacionales, cuyo poder deriva del control sobre la tecnología, la información y el capital financiero, y que en medio de diversas contradicciones han venido expandiendo sus territorios y ámbitos de acumulación.

En ese sentido, los países subdesarrollados no han sido la excepción, aunque su avance desplaza y rearticula a los grupos de poder locales. Ello se acompaña de un debilitamiento de los estados nacionales en lo que fueron sus acciones vinculadas a los intereses del anterior grupo en el poder y sus

políticas sociales de legitimidad y consenso, llegando incluso a crisis políticas e ingobernabilidad, especialmente en aquellos países de mayor tamaño relativo.

Con el avance de la globalización durante las últimas décadas, el mundo capitalista, casi sin fronteras económicas, se ha convertido en la gran arena de la confrontación de entidades mega conglomeradas, frente a estados nacionales muchas veces incapaces, complacientes o cómplices.

El nivel de injerencia por parte del FMI y el BM en el diseño de las políticas públicas en Latinoamérica, en todos los ámbitos de acción del Estado y en las decisiones de los grupos empresariales locales, es espectacular.

Las constantes visitas de funcionarios del BM y el FMI en el ámbito ministerial y directivo por toda la región y las permanentes reuniones y consultas de todo tipo, aun cuando los países no tengan deuda con el organismo, abarcan temas económicos de cualquier índole: políticas cambiaria, fiscal y monetaria; balanza de pagos y deuda externa; cuenta de capitales y sector bancario y financiero; factores de vulnerabilidad, etc.

Las reformas del Consenso de Washington sin duda han rendido sus frutos. Convirtieron el ajuste económico del FMI en tiempos de crisis en políticas de austeridad e intervención económica y política con carácter permanente³⁴.

Para Correa, esta constante autoridad política y económica que ejercen el FMI y el BM no está sujeta a elección alguna. Los gobiernos de la región mantienen en los cargos de decisión económica (como bancos centrales y ministerios de economía y finanzas) a cuadros del "establishment" que resisten la prueba de confianza del mercado.

El FMI ha estado preocupado consistentemente por los déficit fiscales. Con diferentes aproximaciones, continúa insistiendo en el valor fundamental del equilibrio presupuestario, de asignar a cada gasto un ingreso, y en que las políticas de gasto deben basarse en adjudicar el ingreso respectivo. De este modo, mientras los países subdesarrollados deben mantener sus presupuestos equilibrados, e incluso con un elevado superávit, los países del centro mantienen déficit presupuestarios de entre el 3 y el 6% de su producto, lo que

³⁴ Correa, E., "Globalización Financiera y exclusión social" Del Sur hacia el Norte: Economía Política del Orden Económico Internacional Emergente. UNAM. México. 2005. Pág. 147.

ha venido configurando un desequilibrio económico internacional de enorme magnitud que redistribuye la riqueza mundial en contra de los países de la periferia. Los países en desarrollo están efectuando transferencias de capital anual estimadas en un equivalente al 4% de su PIB (brecha entre ahorro e inversión en las economías avanzadas que es financiada con el ahorro de los países en desarrollo)³⁵.

Así, la globalización no ha modificado el sentido de los flujos de capital, sino que mantiene la tendencia histórica, que ha sido la constante exportación del excedente económico producido por los países subdesarrollados hacia los del centro. En esa medida, la inserción internacional de América Latina continúa reproduciendo las condiciones del subdesarrollo y fortalece los obstáculos al desarrollo.

La globalización financiera ha sido una de las más importantes fuerzas que producen la profundización de la heterogeneidad económica y social. Merman las capacidades soberanas de los estados nacionales sobre sus monedas y su gasto en luchas contra la inflación. Se argumenta como necesidades del mercado todo aquello que protege, en primer lugar, los intereses de la especulación financiera transnacional y la hegemonía del dólar.

Para Kaplan, el Estado surgió y se desarrolla asumiendo un poder organizador, unificador, consensual y coercitivo, que se expresa también y principalmente en las actividades económicas de formas y con objetivos diversos a lo largo de la historia. La aparición y desarrollo del capitalismo implica la concurrencia del Estado, de su continua intervención, asumiendo un papel determinante en la reproducción del sistema.

El capitalismo no se instaura, no se reproduce ni se desarrolla, no organiza la dominación exclusivamente a partir de sus propias fuerzas y a través de sus mecanismos inherentes. “Ello ha requerido, por el contrario, la permanente presencia y la activa intervención del Estado [...] El capitalismo parece no ser

³⁵ Ibíd. Pág. 148.

capaz de constituirse, reproducirse y desarrollarse, y de superar sus crisis, solamente por sus propias fuerzas”³⁶.

Así, la intervención del Estado en la economía no es un proceso que pueda extinguirse o anularse por voluntad o la selección de un modelo económico. Sus funciones y objetivos han cambiado a lo largo de la historia, pero dicha intervención forma parte indisoluble e indispensable en la dinámica del sistema.

El capital individual y las empresas por sí solas, aun los grandes conglomerados en el curso de la lucha competitiva, no pueden sustituir las funciones del Estado que son, además, condición de su existencia.

Con el desarrollo capitalista, el Estado no sólo atenúa y regula los conflictos, sino que garantiza el orden público, enfrenta el ciclo económico, asume la producción directa de bienes y servicios y la socialización parcial de la reproducción de la fuerza de trabajo, protege a la empresa nacional de la competencia extranjera y fija parámetros y límites en el desarrollo de conflictos y negociaciones inter capitalistas.

En los últimos años, con el desarrollo de la tercera revolución industrial, la internacionalización de la producción y la globalización financiera, se produce una elevada concentración del poder político.

Según Kaplan, con el avance de la globalización, el Estado no tiende a ser sustituido o anulado. Por el contrario, se va constituyendo un proceso de integración jerárquico, asimétricamente interdependiente, bajo un sistema de dominación mundial con países desarrollados centrales y dominantes y países en desarrollo, periféricos y dominados. La concentración del poder y la brecha económica y social reproducen las condiciones de creciente asimetría, en que un conjunto de países básicamente no tienen capacidad de adoptar políticas internas para sus propios intereses, de considerar su propia política exterior y eventualmente ejercer influencia y dominación sobre otros países³⁷.

Las crecientes contradicciones y crisis tornan indispensable un continuo incremento de la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, su

³⁶ Kaplan, Marcos (comp.) “Crisis y futuro de la empresa pública” Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 1994. Pág. 30-34.

³⁷ Ibíd. Pág. 106.

actuación va perdiendo autonomía relativa y asumiendo crecientemente como prioritarios los intereses de pequeños y poderosos grupos ampliamente bajo el soporte de la especulación financiera global.

Las sucesivas crisis, la liberalización y desregulación económicas, los cambios en la división internacional del trabajo y las luchas por un nuevo reparto económico del mundo modificaron las modalidades y objetivos de la intervención del Estado, acompañándose de una ideología fuertemente mercantil e individualista que pugna por el desmantelamiento de casi todas las formas de intervención estatal, incluyendo la desaparición del sector público de la economía, aceleradas privatizaciones y la derivación al mercado de las condiciones generales de subsistencia de la reserva de fuerza de trabajo.

En América Latina, las empresas transnacionales, las autoridades financieras internacionales y las autoridades financieras de las potencias, cada vez más actúan como centros de poder externos a la región. Toman decisiones que los estados latinoamericanos deben acatar en sus estrategias y programas de gobierno.

Especialmente importantes son las decisiones relativas a la emisión monetaria y el gasto público, que constituyen dos de los principales renglones de políticas públicas y autonomía de gestión gubernamental que quedan sujetos a las imposiciones del FMI y los esquemas de reforma estructural.

De este modo, los poderes soberanos de los estados latinoamericanos han venido siendo mermados; se han impuesto restricciones sobre los grupos dominantes locales, agudizando contradicciones, socavando la coherencia y complementariedad de sus relaciones y extinguiendo, incluso, partes o grupos.

Así, la pérdida de soberanía fiscal y monetaria coloca a los estados latinoamericanos en debilidad frente a los grupos dominantes, en tanto que las restricciones fiscales y monetarias frenan la expansión de su rentabilidad y patrimonios. La concentración del poder mundial, la transnacionalización y el nuevo reparto económico del mundo plantean nuevas y viejas contradicciones y cambios en la jerarquía piramidal.

En el curso de las reformas estructurales impuestas por el FMI, América Latina ha aumentado la deuda interna y externa de los gobiernos nacionales y locales; ha reducido el gasto público, excepto para el pago de intereses de la deuda, y, con ello, su capacidad de cumplir con sus funciones generales para la reproducción capitalista; ha disminuido su capacidad endógena de crecimiento y tributación; ha mermado su capacidad de retención del excedente económico, lo que se evidencia en el creciente volumen de salida de fondos.

Más aún, el papel del Estado de garantizar la disponibilidad suficiente y de calidad de fuerza de trabajo también está siendo rebajado. El sistema estatal de conservación y reproducción de la fuerza de trabajo en muchos sentidos está siendo desmantelado. Con todo ello, se reduce la capacidad de los estados latinoamericanos de intervenir para frenar los efectos más destructivos de la acumulación. Del mismo modo, disminuye también su capacidad de gobierno, de impartir justicia y de seguridad nacional.

Las corporaciones financieras y no financieras tienen un papel decisivo en el proceso de integración mundial, en la producción mundial, en la rentabilidad económica y su distribución. Por ello mismo, constituyen un factor decisivo en la concentración del poder mundial.

Estas corporaciones viven una relación simbiótica con el Estado, pero son demasiado grandes y poderosas como para dejarse regir completamente por el Estado. Se trata de corporaciones básicamente nacionales, por su origen, aunque sus intereses traspasan fronteras del país. Su comportamiento y fines tienen referentes nacionales específicos y su poder se ve acrecentado por los instrumentos y mecanismos de poder de sus estados nacionales.

Estas corporaciones crean su propio espacio económico, tecnológico y, en alguna medida, financiero por encima de fronteras nacionales; llegan a influir y hasta dominar estados nacionales en los países donde se expanden. En los países periféricos, tienden a producir especialización (reforzando la división internacional del trabajo), descapitalización (transfiriendo excedente) y

subordinación (respaldo político diplomático y entrelazamiento con grupos nacionales) ³⁸.

Por su parte, las oligarquías locales han visto debilitada su hegemonía, mientras tratan de adaptarse y auto transformarse en un mundo económico que destruye parte de las capacidades productivas de su dominio (territorial, de mercado, económico y político) y concentra la producción y la riqueza. De allí las crecientes limitaciones para la formación de proyectos, de conciencia y expresión de intereses de grupos subalternos.

En el caso de América Latina, se ha conformado un poder externo constituido por estados y conglomerados de países desarrollados e instituciones financieras internacionales, que toman decisiones fundamentales económicas, sociales y políticas. Los grupos dominantes encuentran crecientes dificultades para su reproducción; están divididos y enfrentados y son incapaces, al igual que las clases subalternas, de imponer un proyecto o una alternativa hegemónica.

El mercado financiero conglomerado plantea un problema de gobernabilidad no solamente a los países periféricos, sino también a los avanzados. Las economías liberalizadas no responden a las políticas económicas; los propios acontecimientos económicos rebasan ampliamente las explicaciones convencionales sugeridas; se desenvuelven en medio de incertidumbre, con olas de inestabilidad y crisis económicas y financieras.

De manera que este capitalismo conglomerado dominado por la globalización financiera presenta tendencias a la inestabilidad, la incertidumbre, la dislocación y los desequilibrios, con un Estado afectado en su autonomía y su eficacia, con un gobierno debilitado en sus capacidades de regulación y control. No obstante, al mismo tiempo, se desarrollan diversas manifestaciones de una conciencia más universal, en movimientos, organizaciones, redes y demandas que van expresando la necesidad de una regulación, de una gobernabilidad y un nuevo derecho internacional.

³⁸ Kaplan, Marcos "Estado y globalización" Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. México. 2002. Pág. 283-287.

1.1.3 POLÍTICAS ECONÓMICAS Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA

Etimológicamente, la palabra **integración** significa la acción y el efecto de integrar, o sea de formar las partes de un todo o completar las partes que le falten a un todo. En el plano internacional, está asociada en perspectiva histórica con el comercio exterior.

El término integración cuenta con numerosos sinónimos: recomponer, acoplar, combinar, adherir o sumar. De ahí que se imponga necesariamente una definición de lo que se recompone, acopla, combina, adhiere o suma por medio de la integración. A este respecto, la integración puede ser diversa: de espacios geográficos, cultural, social, económica, etc.³⁹

El concepto de **integración económica** irrumpe profusamente en la literatura especializada a partir de la posguerra. Jan Tinbergen es uno de los primeros en aportar una definición de la integración: “la integración es la creación de la estructura más deseable de la economía internacional mediante la remoción de los obstáculos artificiales a su operación óptima y la introducción deliberada de todos los elementos deseables de coordinación y de unificación”⁴⁰. Así, para el economista holandés, la eliminación de las prácticas e instituciones restrictivas y la instauración de la libertad en las transacciones económicas entre los diferentes países, es el signo distintivo de su integración.

Para G. Haberler, la integración se define por “relaciones económicas más estrechas entre las áreas a las que concierne la libre circulación de los factores de producción y la coordinación de las políticas económicas con el propósito de favorecer la igualación de los precios de los productos y los servicios”⁴¹. Así, Haberler insiste en la referencia al intercambio libre. La política de coordinación queda definida por la igualación de los precios (tomando en cuenta los costos de transporte) que se logra en condiciones estáticas.

Según B. Balassa, la **integración económica** es al mismo tiempo un fenómeno **dinámico y estático** que debe ser considerado a la vez como un proceso y un estado de cosas. La integración económica es un proceso que

³⁹ Una presentación exhaustiva del uso del término integración en economía se encuentra en Fritz Machlup, “A History of Thought on Economic Integration”, Nueva York, Columbia University Press, 1977.

⁴⁰ Tinbergen, Jan, “International Economic Integration”, Amsterdam, Elsevier, 1954.

⁴¹ Haberler, G. “Integration and growth of the World Economy”, The American Economic Review, marzo 1965.

lleva a la eliminación progresiva de las diferentes prácticas discriminatorias y un estado de cosas que se caracteriza por la ausencia de dichas prácticas⁴².

Las definiciones tradicionales de integración manifiestan -según Perroux- la dificultad que tiene la teoría tradicional para interpretar hechos que no están a su alcance⁴³. En dicha teoría, se reduce la integración a la eliminación de obstáculos al intercambio, se subrayan los hechos del mercado y del intercambio y no los de la producción, y se hace alusión o una mención explícita a la maximización (optimización) en el sentido tradicional del equilibrio walraso-paretiano.

En este contexto, la teoría tradicional analiza las condiciones favorables a una integración económica eficaz. Entre éstas, se enumeran las siguientes:

- La complementariedad de las economías.
- La proximidad geográfica.
- La compatibilidad de los valores socioculturales y político económicos.
- La existencia de grupos organizados favorables a la integración.
- La satisfacción del interés de la economía mundial y de las economías de los países miembros.

Pueden considerarse como una constante histórica las iniciativas de unificación de los países por motivos religiosos, políticos, militares o económicos. A partir de los años 50 del siglo pasado, la razón económica ha prevalecido, sin la menor duda, sobre las demás. Si efectuamos un recorrido histórico sobre la evolución de las economías hasta nuestros días, podemos apreciar la presencia de tres problemas realmente trascendentes.

- El primero vendría configurado por la consecución de la **eficiencia económica**, consistente en el aprovechamiento de unos recursos económicos de forma eficaz, de modo que se produzcan la mayor cantidad posible de bienes y servicios al menor coste posible.

⁴² Balassa, Bela, "Teoría de la Integración Económica", UTEHA México 1964.

⁴³ Perroux, F. "Una interpretación crítica del proceso europeo de integración y desarrollo" en L'Europe sans rivages, p 766.

- El segundo se refiere a la **igualdad económica**, esto es, a la mejor distribución de la producción entre los agentes económicos que han participado en su elaboración.
- El tercero, corresponde a la **estabilidad**, de modo que la producción y la distribución se lleven a cabo sin incurrir en desequilibrios que afecten en el futuro al potencial crecimiento de las economías.

Pues bien, dado que los tres problemas se hallan interrelacionados entre sí, una solución ha consistido en impulsar las consecuencias económicas a escala internacional, es decir, movimientos integradores. Prueba de ello es que cualquier zona de nuestro planeta se ha intentado crear áreas económicas de cooperación, cuando no de integración.

Si, como indicaba A. Marshall⁴⁴, las causas que determinan el progreso económico de las naciones pertenecen al estudio del comercio internacional y si mediante los intercambios internacionales se incrementa la eficiencia al utilizarse más racionalmente los recursos productivos, es evidente que la apertura de los mercados exteriores y, en última instancia, las integraciones económicas conducirán al logro de mayores beneficios derivados del comercio exterior. No sólo del comercio exterior y de la competencia internacional, sino también de las relaciones intracomunitarias.

Desde el punto de vista de la economía internacional, la **integración económica** tiene sus orígenes, entre otros, en las investigaciones de Viner, Balassa y Tinbergen⁴⁵.

Ésta es definida como un proceso a través del cual se busca la unificación de dos o más economías, mercados nacionales, que previamente se encontraban funcionando de manera separada e individual. El objetivo de esta fusión es formar un solo mercado (mercado común), cuya supuesta dimensión sería mucho más favorable e idónea para el intercambio comercial de los bienes y servicios producidos por ambas economías.

⁴⁴ Marshall, Alfred. (1923) "Money Credit and Commerce", Oxford Univ. Press. Ed. 1994. Se le considera uno de los precursores de la Economía del Bienestar. Es famosa su comparación de las tijeras con cómo son determinados los precios por el encuentro entre la oferta y la demanda. "Sería igualmente razonable discutir -dice- sobre si es la cuchilla de arriba o la de abajo la que corta el papel, como si es la utilidad o el coste de producción lo que determina el valor".

⁴⁵ Viner, Jacob. "The Customs Union Issue" New York: Carnegie Endowment for International Peace. 1950. Balassa, Bela. "Teoría de la Integración Económica", UTEHA México 1964. Tinbergen, Jan, "Centralisation and Decentralisation in Economic Policy". Oxford University Press. 1954.

Para Tugores, "la integración económica es el proceso mediante el cual los países van eliminando los instrumentos o características que les confieren tratamientos diferenciales entre ellos: disposición de un abanico de medidas arancelarias y no arancelarias, desplazamiento e intercambio de mercancías de un país a otro, no así factores productivos (trabajo y capital), adopción de políticas macro y micro con repercusión internacional, adopción de políticas monetarias y fiscales con efectos internos y externos, y una adopción de regímenes cambiarios que les permiten en mayor o menor medida hacer frente a sus compromisos internacionales"⁴⁶.

Cohen y Rosenthal consideran un proceso integrador "cualquier conjunto de acciones mancomunadas, impulsadas por instituciones comunes que incrementan el nivel de interdependencia económica entre un grupo de países. El grado de intensidad de dicho proceso será tan amplio o tan limitado como lo deseen los países miembros" ⁴⁷.

Para llegar a la integración económica, se plantea que es necesario realizar la eliminación gradual de políticas, arancelarias y no arancelarias, que obstaculizan el libre tránsito comercial entre las economías involucradas. El fin es suprimir las características diferenciales de cada país, tales como:

- Las barreras comerciales.
- La limitación a los movimientos de factores productivos.
- La adopción de políticas de competencia, industriales y tecnológicas que pudieran tener repercusión nacional e internacional.

Adicionalmente, se plantea que la integración económica requiere de la base de una política supranacional. Es decir, según se avance en el proceso de integración, se hará patente la necesidad de una coordinación de políticas nacionales tales como financieras, monetarias, bancarias, fiscales, de desarrollo, etc., para la toma de decisiones.

Esto sólo será posible creando instituciones con representantes de cada país cuyo poder de decisión esté por encima del de los propios estados. Para que

⁴⁶ Tugores Ques, Juan. "Integración Comercial", en: Economía Internacional e Integración Económica, Cap. 6, p.123.

⁴⁷ Cohen y Rosenthal: "Reflexiones sobre el marco conceptual de la integración económica centroamericana". Revista de la CEPAL, N° 3 Santiago de Chile, primer semestre de 1977. p. 54.

esto se lleve a cabo se requiere de la necesaria e indispensable transferencia de una parte de las soberanías nacionales a unas instituciones de tipo común, que adquirirán con ello un carácter supranacional.

Una vez analizadas las condiciones favorables a una integración eficaz, la visión tradicional procede a una descripción de las formas de integración. A este respecto, como se puede ver en el cuadro 1.2, Bela Balassa establece una tipología ampliamente aceptada que distingue 5 niveles en la escala de integración internacional.

Cuadro 1.2. Formas y etapas de integración de Balassa.

Formas o etapas de Integración	Supresión de los aranceles de aduanas y de las cuotas	Arancel Externo Común	Libre circulación de los factores de producción	Armonización de las políticas económicas	Autoridad supranacional común
Área de Libre Comercio	X				
Unión Aduanera	X	X			
Mercado Común	X	X	X		
Unión Económica	X	X	X	X	
Integración Económica Completa	X	X	X	X	X

Fuente: Requeijo, J.; "La integración de países en desarrollo", ICE n° 466, Madrid 1972. Pág. 6. Citando a Balassa, Bela. "Teoría de la Integración Económica", UTEHA, México. 1964.

Muchos son los esfuerzos por parte de los estudiosos del tema de la "Integración" por explicar sus ventajas y desventajas en materia de bienestar económico y social.

Viner⁴⁸, uno de los primeros autores que se dedicó a analizar con detenimiento estas materias, desarrolló la teoría de las uniones aduaneras. En su obra se analizan los diferentes efectos (estáticos) producidos por el proceso de integración, estableciendo que los beneficios netos deberían ser analizados por esquemas de carácter estático y de equilibrio parcial.

⁴⁸ Viner, Jacob. "The Customs Union Issue" New York: Carnegie Endowment for International Peace. 1950.

Para Viner, los efectos principales de la integración económica son:

- Creación y desviación de comercio.
- Relación de términos de intercambio.
- Vulnerabilidad externa.

Se habla de **creación de comercio** cuando se reemplazan los antiguos productores con nuevas fuentes de aprovisionamiento cuyos costos de producción son más bajos. Hay entonces una mejor asignación de recursos y desde ese punto de vista la unión aduanera es ventajosa.

Se considera que existe **desviación de comercio** cuando, por el contrario, se sustituye a los proveedores iniciales por otros menos competitivos. Se produce entonces una mala asignación de recursos y la unión es desventajosa.

En estas condiciones, se trata de comparar los efectos positivos de la creación de comercio, en términos de bienestar para los productores, los consumidores y el gobierno, con los efectos negativos de la desviación sobre esas mismas categorías. En caso de que los primeros superen a los segundos sería recomendable alentar la **unión aduanera**.

Más allá de los efectos estáticos directamente vinculados a la asignación internacional de recursos productivos, la defensa de los acuerdos regionales de integración económica se apoya en la existencia de efectos dinámicos favorables que superarían los efectos dinámicos desfavorables.

Entre los **efectos dinámicos positivos** habría que señalar una mejora en la diversidad de los productos y de las técnicas. El aumento de la gama de productos ofrecidos tiene un impacto sobre la satisfacción del consumidor final, ya que le ofrece un artículo más próximo al que considera subjetivamente como ideal. Además, el fenómeno se reproduce en el caso de los bienes intermedios y de capital, ya que la mayor diversidad permite una mejor adaptación a las condiciones de producción.

Las economías de escala y la consecuente disminución de precios para los consumidores son un hecho a menudo citado como factor dinámico positivo de

la integración. En efecto, gracias a la ampliación del mercado, las empresas pueden alcanzar su talla óptima y aumentar la producción bajando los costos.

No menos importante, como factor dinámico positivo, es la competencia creciente, ya que la llegada de nuevos productores obliga a las empresas a un esfuerzo creciente de adaptación y de modernización.

Todos estos factores dinámicos positivos conducirán a un crecimiento del PIB y del empleo, pero deberán ser comparados con los efectos perversos de la integración económica. A menudo se señala que los productores menos eficientes y los empleos que procuran desaparecerán. Además, se produce una transferencia de actividades de un país a otro, pero sobre todo a los países de bajos salarios. Con esto hay un riesgo de ajuste hacia la baja de la protección social. Finalmente, se produce una pérdida de **soberanía nacional política y económica**.

En estas condiciones, la integración económica será favorable, desde el punto de vista de los factores dinámicos, si el efecto sobre el crecimiento y el empleo superan los efectos perversos.

La relación de **términos de intercambio** se relaciona con los cambios en los patrones de comercio derivados de la eliminación de los aranceles y de la especialidad productiva a que pueden conducir los tratados de integración. El efecto de los términos de intercambio ocurrirá no sólo dentro de los países que se integran, sino también en la relación de estas naciones con terceros mercados. La repercusión específica aquí recae en los precios entre las importaciones y exportaciones ocasionando, de este modo, una redistribución del ingreso real entre los países asociados y terceros.

La evaluación de los efectos de la integración plantea varios problemas. En el caso de los efectos estáticos, como lo han hecho notar Krugman y Obstfeldel, el resultado depende de una hipótesis fuerte: “el valor marginal de la ganancia o de la pérdida de un dólar tiene el mismo valor social para cada grupo”⁴⁹. Es decir, un dólar será un dólar trátase de un rico propietario o de un consumidor pobre. En caso de que el dólar caiga en manos del gobierno se introduce una

⁴⁹ Krugman, P., y Maurice Obstfeld, “Economía Internacional” FCE. México, 1995. Pág. 236.

ambigüedad suplementaria: ¿se va a utilizar para financiar servicios públicos necesarios o para la compra de armas?

En lo que respecta a la evaluación de los efectos dinámicos de la integración, se plantean varios problemas, pero uno tiene una importancia particular:

- **¿Cómo aislar el efecto de la integración regional sobre el crecimiento y el empleo para distinguirlo de otros factores estructurales (por ejemplo, la evolución de la población activa) o coyunturales (efecto de la política económica)?**

Más allá de los problemas de las hipótesis adoptadas y de la evaluación de los efectos de la integración, el enfoque tradicional adolece de serias dificultades.

En el caso de la **integración** de dos territorios y dos **economías desiguales**, la población del país más rico y poderoso debe aceptar que, gracias a una **política de distribución y de compensaciones**, se favorezca el **desarrollo del socio más débil**. Para Perroux⁵⁰, el objetivo de la integración es lograr estructuras tales que el desarrollo de los aparatos productivos y el de las poblaciones se apoyen mutuamente, de tal manera que pueda generarse un aparato de producción amplio, complejo y moderno que esté al servicio de un conjunto de poblaciones capaces de servirse de él y de dominarlo. Dicho de otra manera, la combinación de los aparatos productivos debe servir al conjunto de la población formado por los dos conjuntos desiguales.

Una vez definido el objetivo de la integración no hay que pasar por alto el contexto en que esta se realiza. La teoría neoclásica tradicional, pone el énfasis en el proceso de integración por el mercado. Para ella, el mercado integra poblaciones, es decir, establece entre ellas vínculos de intereses gracias al funcionamiento de la competencia por medio de los precios, la calidad y la innovación. Pero si la competencia la ejercen monopolios, oligopolios diferenciados y grupos económicos y financieros, no se puede decir que nos acercamos a una optimización cercana a la de la competencia perfecta. Para afirmarlo sería necesario distinguir entre los efectos de monopolio (los beneficios de monopolio) y los efectos de productividad (baja de

⁵⁰ Perroux, F. "Una interpretación crítica del proceso europeo de integración y desarrollo" en L'Europe sans rivages, p 770-790.

precios y de costos gracias a las mejoras en la organización y en la innovación) que engendra una combinación de monopolios y oligopolios, medir ambos efectos y demostrar que los segundos superan a los primeros. Para Perroux esto está fuera de las posibilidades del análisis.

La simple eliminación de los obstáculos al intercambio en espacios heterogéneos dominados por monopolios y oligopolios, dotados de superestructuras concebidas por las naciones y/o por las grandes unidades de producción y sus aliados, no tiene ninguna posibilidad de poner el aparato productivo al servicio de las poblaciones. Para Perroux, si no se actúa gracias a una política de integración que comporte acciones positivas de promoción de “unidades motrices” (firmas o industrias) y sobre todo que introduzca poderes compensadores se realizará una integración en beneficio de las grandes empresas y grupos financieros.

1.1.4 INTEGRACIÓN Y CRECIMIENTO

En el contexto internacional, muchos cambios se han suscitado desde la caída del sistema de Bretton Woods en 1971, algunos de estos cambios buscaban la estabilidad financiera mundial y otras estrategias de crecimiento y desarrollo también en el ámbito mundial.

En el ámbito institucional, acuerdos y organismos como el GATT (convertido en OMC en 1995), o Naciones Unidas a través de UNCTAD (1967), estuvieron buscando las mejores estrategias para conducir el comercio mundial entre países con el objetivo de lograr el desarrollo en los países subdesarrollados, con reglas específicas desde mediados de los sesenta, lo cual significaba:

- ¿Cómo manejar la expansión comercial iniciada en ese momento?
- ¿Cómo crear la política comercial más adecuada?
- ¿Cómo resolver los problemas que los países en desarrollo podrían enfrentar hacia la creciente relación comercial?

En esta búsqueda, la principal idea o argumento para enfrentar la expansión comercial, y al mismo tiempo alcanzar el desarrollo, fue la **integración**

económica, a través de la cooperación dentro de un marco teórico regional, en el cual el **libre comercio** fuera el principal soporte.

En la actualidad, se identifica que el origen de esta dinámica de aceleración de flujos comerciales se ha visto impulsada por las políticas económicas de apertura y de libre comercio implementadas en los ochenta en los países en desarrollo, bajo el enfoque del modelo de desarrollo neoliberal, como parte de las reformas económicas y de cambio estructural a las que se vieron forzadas muchos de estos países ante problemas como los de deuda externa en esa misma década.

Desde la perspectiva teórica, los modelos de Ricardo (1817) y Heckscher-Ohlin (1933)⁵¹, generan predicciones sobre el impacto de la **integración económica** en los flujos comerciales de un grupo de países, y por tanto sobre el **crecimiento**. Plantean que el patrón de comercio se modificará como consecuencia de la integración, especializándose cada país en la producción de productos donde posea una mayor productividad relativa o una alta dotación relativa de los factores usados intensivamente (K o L). Estos enfoques plantean una mejora en el bienestar general como parte de la integración.

En cuanto a la renta per cápita, será más alta en el país de mayor productividad, la mejora en el bienestar de ambos países será resultado de la integración y se tenderá a una convergencia en rentas, debido a la convergencia en los precios relativos de los bienes y los factores, por la igualación en las retribuciones de los factores productivos.

Algunos economistas contrastarían de manera empírica estos modelos con evidencia a favor y en contra; Leontief (1953) contra el modelo H-O (la paradoja de Leontief), Balassa (1963) sobre la importancia de la productividad relativa y el modelo Ricardiano, Leamer (et al, 1984 y 1987) sobre la validez de los modelos de dotación relativa de factores.

Por otro lado, la Nueva Teoría del Comercio Internacional desarrollada a mediados de los ochenta, que incorporaría en su análisis instrumental de la economía industrial, analiza inicialmente modelos de competencia perfecta con

⁵¹ Ricardo, D. (1817) "Principios de Economía Política y Tributación" FCE. México. Edición 2002; Ohlin, B. (1933) "Comercio interregional e internacional" Ed. Oikos, Barcelona, 1971.

diferenciación del producto. Posteriormente, esta teoría pasa al análisis de modelos de competencia internacional en los que las empresas operan en competencia imperfecta con rendimientos crecientes a escala. Existen economías de escala en la producción que influyen en la ubicación geográfica de las empresas y surge un incremento de ganancias como resultado de la disminución de barreras.

Otros modelos de los ochenta (Balassa et al., 1988) plantean un análisis del comercio internacional en función de variables de tipo industrial, que explican parte del comercio que los modelos basados en las ventajas comparativas no hacen. Adicionalmente, se han desarrollado otros modelos que tratan los impactos intra-industriales, e inter-industriales del comercio entre países ante la integración económica y el libre comercio.

Al hablar de la relación integración-crecimiento y basados en las ideas de los modelos antes descritos, surge la relación intercambio-especialización. Se plantea que el incremento del intercambio, genera a su vez un incremento en la especialización. Es decir, el incremento de apertura comercial y la consiguiente expansión de mercados generan la especialización que la teoría plantea en términos de ventajas comparativas y dotación de factores en el largo plazo.

Esta relación se da a través de la **innovación tecnológica**, elemento clave en la relación apertura y crecimiento. En ese sentido se plantea que: "Dado que la innovación tecnológica no es un proceso exógeno, sino que responde en gran medida a los incentivos del mercado y a las políticas económicas, es importante entender la relación existente entre comercio e innovación"⁵².

Un aspecto relacionado en esos términos se da con el intercambio de información entre compradores y vendedores de los países comerciantes. Por otra parte, el comercio influye sobre la investigación y desarrollo (I+D) al generar competencia, diferenciar invenciones y acumular conocimiento, ya que en ausencia de comercio los países no tendrían incentivos para realizar mejoras técnicas que se tradujeran en una ventaja comparativa y en consecuencia en especialización.

⁵² Esteban, J. M. y Vives, X., "Crecimiento y convergencia regional en España y Europa. Barcelona: Instituto de Análisis Económico". 1994. Pág. 68.

Es interesante notar que el **comercio** también puede generar una relación negativa con el **crecimiento**. Así, países con bajo nivel tecnológico, estarán especializados en actividades donde la investigación y el desarrollo sean menores debido a la competencia y por tanto obtendrán tasas de crecimiento menores.

La evidencia empírica sobre la relación entre apertura, comercio y exportaciones como motor de crecimiento ha demostrado que existe una relación positiva, aunque dicha evidencia ha sido objeto de varias críticas.

Baier y Bergstrand⁵³, identifican los principales factores teóricos que limitan el comercio y por tanto la **integración económica** y el **crecimiento**:

1. La dotación de factores de la economía.
2. Los costos de transporte y transacción.
3. Condiciones geográficas (un país sin puertos y vías adecuadas de comunicación se enfrenta a mayores costos para comerciar).
4. Estructuras institucionales subdesarrolladas.
5. Altos costos laborales y de tecnificación.
6. Propiedad de las empresas y estructuras.

El interés y las controversias que hoy en día suscita el crecimiento económico de los países derivan de varias fuentes. Sin embargo, existe una vía que aunque primitiva en su origen, es cercana en su implantación: las **integraciones económicas**⁵⁴.

Las interrelaciones entre la dimensión del mercado y el crecimiento económico, analizadas en el marco de la teoría del subdesarrollo, no fueron consideradas en el caso de los países que habían alcanzado un alto nivel de desarrollo. Por eso, A. Young, Rosenstein-Rodan, Nurkse, Lewis, Scitovsky, entre otros, al abordar el estudio de la magnitud del mercado y sus determinantes, no concedían importancia a la constitución de las uniones aduaneras.

⁵³ Baier, S., and Bergstrand, J., "The Growth of World Trade: Tariffs, Transport Costs, and Income Similarity." *Journal of International Economics* 53, no. 1 (February 2001): 1-27.

⁵⁴ Andic, S., y Teitel, S. (1977): "Integración Económica", Fondo de Cultura Económica, México.

En 1953, R. Nurkse⁵⁵ critica a las Naciones Unidas respecto a su propuesta de creación de uniones aduaneras como una de las medidas para fomentar el desarrollo económico en los países subdesarrollados. Si tal fuese la solución, sería fácil alcanzarla -opina Nurkse- *“simplemente cuestión de legislación y decretos gubernamentales”*, pero la dificultad no está en la pequeñez de los países, sino en su pobreza para proporcionar mercados a las industrias locales.

Jacob Viner en “The Customs Union Issue”⁵⁶, no reconocerá la importancia de la amplitud del mercado en relación con la obtención de rendimientos crecientes. Viner resta importancia a las economías que pueden generar un aumento de la producción, si bien reconoce la posibilidad, no la certeza, de una disminución del coste unitario en las empresas y en las industrias al constituirse una unión aduanera. Es más, una unión aduanera puede originar pérdidas en uno o en todos los países que la han constituido por la desviación del comercio originada, y la posible disminución de los costes unitarios de producción al ampliarse el mercado es casi seguro que no compense aquella pérdida.

La obtención de economías derivadas de una mayor escala de la industria depende de las “economías de escala de plantas o empresas” y del supuesto de que las plantas y empresas de gran escala no son viables en mercados reducidos.

No obstante, Viner sostiene que es poco probable que dichas economías sean “substanciales” por el hecho de que las plantas alcancen una determinada dimensión; aún más, las plantas pueden alcanzar una dimensión óptima, sin necesidad de que la misma equivalga a gran dimensión.

El trabajo pionero de Viner será criticado en algunos puntos por Meade⁵⁷. La principal objeción se refiere al supuesto de la nulidad de la elasticidad de la demanda, lo que llevaba a presentar el rechazo a las uniones aduaneras. Viner no tiene en cuenta la expansión del mercado ante una reducción del arancel, cuando es preciso contemplar tal ampliación, como sostiene Meade.

⁵⁵ Nurkse, R., (1953). “Problemas de la formación de capital en los países menos desarrollados” Fondo de Cultura Económica. México. Ed. 1960. Pág. 28 a 30.

⁵⁶ Viner, J. (1.950): “The Customs Union Issue”, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace.

⁵⁷ Meade, J.E. (1.955): «The Theory of Customs Unions», Amsterdam, North Holland Publishing Company.

En efecto, el resultado de las ganancias y pérdidas depende no sólo de la estructura del sistema arancelario, sino también de la estructura de las condiciones de la demanda, es decir, de cuánto se amplía o contrae cada “línea de comercio”. Una reducción arancelaria produce tres clases de efectos sobre el comercio internacional:

- Un efecto primario consiste en la expansión del comercio debido a la reducción del precio (por disminuir el arancel) en el país importador. Esta expansión dependerá del valor de la elasticidad de la demanda del bien importado en dicho país.
- Los efectos secundarios, se refieren a los diversos grados de complementariedad o sustitución de los bienes, de manera que pueden darse diferentes situaciones sobre expansiones y contracciones en el comercio.
- Los efectos terciarios son debidos a reajustes en la balanza de pagos como consecuencia de los desequilibrios anteriores.

La amplitud experimentada en el mercado por parte del país que redujo el arancel, tal como se acaba de indicar, no fue contemplada por Viner, dado que adoptó un patrón fijo de consumo. Meade, por el contrario, considerando los efectos que las uniones aduaneras pueden ejercer sobre el consumo, se muestra, en principio, partidario de tales uniones, si bien habría que analizar las características de cada caso en particular.

Sin embargo, Meade no examina el impacto de una ampliación del mercado sobre el crecimiento económico. Todo su afán es el aumento o disminución del bienestar según el resultado de las ganancias o pérdidas ocasionadas por reducciones arancelarias. Únicamente en la última de las conclusiones en su trabajo se refiere a las economías de producción en gran escala que podrían derivarse de la unión aduanera. Utiliza la generación de tales economías como argumento para defender que la constitución de las uniones aduaneras incrementaría el bienestar económico.

Otro supuesto importante de Viner era el de considerar costes constantes y la crítica aparece por la posibilidad de la existencia de costes crecientes en cada

industria, de manera que la teoría ortodoxa supone únicamente la existencia de costes constantes o crecientes, con la ausencia, por tanto, de economías de escala.

Las formas en que la unión económica fomenta el desarrollo, fueron analizadas por Scitovsky⁵⁸. Este autor sostiene que existen tres formas de promover la eficiencia técnica y económica:

- El aumento de “la pequeñez” del mercado. (Para el autor, “la pequeñez” del mercado impide que los métodos de producción masiva sean rentables).
- La intensidad de la competencia.
- La disminución de los márgenes de beneficios y precios.

Una unión económica que garantice el mercado libre y la estabilidad de los tipos de cambio, fomentaría la competencia y ésta la eficiencia y el desarrollo económico, siempre y cuando dicha unión promoviera el contacto económico, social e intelectual.

La interrelación de la **magnitud del mercado** con el **desarrollo** ha sido puesta en evidencia por otros autores, como Bela Balassa⁵⁹ y Grubel y Lloyd⁶⁰, entre otros. Presentan como argumento las **economías de escala**, si bien basadas en la teoría del comercio intraindustrial y no en la del comercio interindustrial.

Balassa estudia el impacto de la magnitud del mercado en el crecimiento. La evaluación de los **efectos económicos de la integración sobre el crecimiento** son abordados considerando varios factores⁶¹:

- La explotación de **economías internas** como consecuencia de la mayor dimensión del mercado.

⁵⁸ Scitovsky, T., (1970): “El comercio internacional y la integración económica como un medio de superar las desventajas de una nación pequeña”. Traducido en “Ensayos sobre el bienestar y crecimiento”, de Tibor Scitovsky, Editorial Tecnos. Ed. 1995, pp. 100 - 106.

⁵⁹ Balassa, B., (1967): “Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market”, en Economic Journal, vol. 77, pág. 1 a 21.

⁶⁰ Grubel, H., y Lloyd, P. (1975): “Intra-Industry Trade”, Macmillan, Londres.

⁶¹ Balassa, Bela, “Teoría de la Integración Económica”, UTEHA México 1964.

- La consecución de **economías externas** debidas a las interrelaciones entre las empresas e industrias que contribuyen a la reducción de los costes.
- La **estructura de los mercados**: intensificación de la competencia, mejoras tecnológicas debidas a mayores gastos en investigación, reducción del riesgo y la inseguridad en las transacciones con el extranjero gracias a la supresión de aranceles, regulaciones, modificaciones de políticas económicas, etc.

1.2 Políticas económicas y crecimiento

El porqué del **crecimiento** y **desequilibrios** entre países, regiones, o ciudades, ha sido uno de los temas que más ha preocupado a los teóricos de distintas épocas, desde los economistas clásicos hasta la actualidad. El asunto del crecimiento y sus determinantes es un tema vigente y relevante, del que se ha desprendido una amplia literatura e investigaciones.

A partir de los años cincuenta del siglo pasado, se instauraría un cuerpo teórico, entre los que destacaría Solow (1956), precedido por una serie de trabajos pioneros en esta área como los de Ramsey (1928), Harrod (1939) y Domar (1946), entre otros.

Este importante asunto ha sido materia de investigación desde entonces, si bien a partir de mediados de los años ochenta retoma un nuevo auge en las esferas académicas, con los trabajos de Romer (1986), Lucas (1988) y Rebelo (1991). El cuadro 1.3 pretende resumir la evolución histórica de la teoría moderna del crecimiento.

Cuadro 1.3. Evolución de la teoría del crecimiento

Periodo	Autores
1770-1928	Smith (1776), Malthus (1798), Ricardo (1817), Marx (1867) , Ramse (1928), Young (1928)
1930-1950	Fisher (1930), Shumpeter (1934), Keynes (1936), Harrod (1939), Knigh (1944), Domar (1946) ,Singer (1949)
1951-1970	Solow (1956), Swan (1956), Hirschman (1958), Samuelson (1958), Sitovsky (1954,1959), Phelps (1961), Arrow (1962), Kaldor (1963), Cass (1965), Koopmans (1965), Uzawa (1965), Diamond (1965), Hicks (1965), Kuznets (1966), Sheshinski (1967)
1971-1990	Dixit (1976), Lucas (1977, 1988), Romer (1986), Mankiw (1989, 1995)
1991-	Grossman y Helpman (1991), De Long y Summers (1992), Rebelo (1991), Aghion y Howitt (1992), Weil (1992), Quah(1993), Edwards (1993), Cooley y Prescott (1994), Barro y Sala-i-Martin (1995), Barro (1997).

Fuente: Elaboración propia en base a Black, "Dictionary of Economics". Oxford University Press. UK. 1997.

Los cortes se realizan en función de la aparición de las obras de Adam Smith en que hay elementos que se incorporarían a las teorías modernas del crecimiento, continuando con el fin de la “Revolución Marginalista” en las primeras décadas de 1900, para dar paso a partir de los años treinta, luego de la gran depresión, al Keynesianismo, y sucesivamente a las escuelas Neoclásica, Estructuralista, Monetaristas, Expectativas Racionales, y recientemente a los Nuevos Clásicos, Nuevos Keynesianos, Neo Estructuralistas y Nuevos Teóricos del Crecimiento.

El término "crecimiento" también ha evolucionado en ese tiempo, desde textos de economistas franceses y belgas en que se le estudiaba como "progreso" (Dupréel; Population et progrès, 1928), pasando por la visión primigenia norteamericana de "progreso económico" (Singer; Economic Progress in Underdeveloped Countries, 1949, o Young; Increasing Returns and Economic Progress, 1928) hasta llegar al término que hoy día se usa desde la década de los cincuenta, "crecimiento económico" (Blanchard 2000, Barro et al 1995) ⁶².

Por **crecimiento económico** se entiende: "el aumento a largo plazo, de la capacidad para proveer a su población de bienes económicos cada vez más diversificados, cuya capacidad creciente se basa en el avance de la tecnología y en los ajustes institucionales e ideológicos que ella exige"⁶³.

De la misma forma que el término crecimiento evolucionó, también lo hizo la variedad de temas con los que se le ha vinculado de manera inicial y en su resurgimiento, como:

- Crecimiento y acumulación de capital (Swan, 1956).
- Crecimiento equilibrado y desequilibrado (Scitovsky, 1959).
- Crecimiento armónico y precipitado (Kornai, 1972).
- Crecimiento e inflación (Edwards, 1983).
- Crecimiento e innovación tecnológica (Grossman y Helpman, 1991).
- Crecimiento e integración económica (Romer et al., 1991).

⁶² Black, "Dictionary of Economics". Oxford University Press. UK. 1997.

⁶³ Kuznets, S., "Economic Growth of Nations: Total output and production structure", The Washington Post Company. 1971.

- Crecimiento y desarrollo (Xie, 1992).
- Crecimiento y apertura (Edwards, 1993).
- Crecimiento y convergencia (Barro y Sala-i-Martin, 1995).
- Crecimiento y pobreza (Fishlow, 1996).
- Desigualdad y crecimiento (Aghion et al., 1999).

Y más recientemente,

- Crecimiento y globalización (Bhalla et al., 1998).
- Crecimiento y diversidad urbana (Quigley, 1998).
- Crecimiento regional (Bueno, 2000).

El punto de partida del **estudio del crecimiento** se basa en el análisis de la economía y la producción en el largo plazo, dejando de lado el estudio de la economía en el corto y mediano plazo en que las fluctuaciones o shocks económicos son más evidentes.

En esa visión se puede apreciar que hay un tema que sobresale, vinculado explícita o implícitamente al **crecimiento**, como lo es la **desigualdad** o los desequilibrios, lo cual se detecta desde el crecimiento equilibrado y desequilibrado de Scitovsky (1959), al crecimiento y globalización de Bhalla (1998), que a su vez nos puede remitir a una diferenciación en el concepto de “**crecimiento económico**” frente a “**desarrollo económico**” en la que sólo suelen entrar los economistas heterodoxos y los economistas del desarrollo.

Al respecto, Scitovsky planteaba que: "el crecimiento equilibrado pide políticas de desarrollo orientadas al interior: la inversión en capacidades productivas que se iguale con la expansión de la demanda interna"⁶⁴.

Por el contrario, Hirschman se opone a la aplicación de la doctrina económica convencional al **desarrollo económico**. Considera que las medidas para desarrollar un país deben ser analizadas caso por caso, mediante la explotación de los recursos locales para conseguir los mejores resultados. Imponer una estructura doctrinal uniforme sin tener en cuenta las

⁶⁴ Scitovsky, T., "The Joyless Economy: An inquiry into human satisfaction and consumer dissatisfaction" Oxford University Press. 1976.

circunstancias locales es, afirma, una receta para el desastre. De este modo proponía que: "la mayoría de los países pobres (...) pueden intentar el crecimiento equilibrado sólo a largo plazo, mediante un proceso secuencial de construir primero una planta y después otra, corrigiendo con cada paso el peor desequilibrio para acercarse gradualmente a una estructura más equilibrada"⁶⁵.

En Bustelo se resume muy bien la discusión de ambas visiones (equilibrio vs desequilibrio, crecimiento vs desarrollo, crecimiento proporcionado vs desproporcionado) en las que también se encontraban economistas como Nurske (1952), Rosenstein-Rodan (1943), Perroux (1950) y Streeten (1954): "El crecimiento proporcionado o diversificado es el que resulta de una distribución o reparto equitativo de la inversión entre los distintos sectores de la industria de bienes de consumo para sacar provecho de las interdependencias entre ellos y para acelerar el crecimiento (...) el crecimiento desproporcionado es el que se debe a la concentración de la inversión en unos sectores determinados, aquellos que son más aptos para fomentar el crecimiento de otros sectores de la economía, esto es, los que tienen mayores efectos de arrastre"⁶⁶.

Mientras por definición, en el estudio del crecimiento, se comparen los estados estacionarios y/o las tasas de crecimiento del producto per cápita de dos o más economías en dos momentos distintos en el tiempo, hablar de crecimiento implicará hablar de desigualdad, en cuanto que los "equilibrios" comparados tendrán un valor distinto en función de los desequilibrios internos.

Un estado estable o estacionario es la situación en que varias cantidades crecen a tasas constantes (tales como: el nivel de ahorro, la vida económica de las máquinas, etc.). Así, tal estado está determinado por todas las influencias exógenas del modelo, es decir, la propensión al ahorro, las tasas de crecimiento demográfico, y la función producción. Un conjunto diferente de estos datos generará un estado estable distinto⁶⁷.

Por tanto, con relación a la diferencia entre **crecimiento** y **desarrollo** entenderemos que, crecimiento es una mejora para la economía en términos

⁶⁵ Hirschman, A., "La estrategia para el desarrollo económico" Fondo de Cultura Económica. México. 1968. p. 17.

⁶⁶ Bustelo, "Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico". Madrid: Ed. Síntesis 1998. pp. 122-123.

⁶⁷ Barro y Sala-i-Martin (1995) "Economic Growth." McGraw Hill. P.19.

cuantitativos, mientras que desarrollo, será una mejora para la economía en términos cuantitativos y cualitativos.

De esta manera, dentro de los estudios sobre los determinantes del **desarrollo económico**, se han señalado algunos elementos clave en la **desigualdad** de éstos, tales como⁶⁸:

- El nivel de salud.
- La educación.
- La migración.
- El gasto público.
- El crecimiento demográfico.
- El cambio tecnológico.
- Las relaciones de intercambio.

En ese sentido, se considera también una visión del crecimiento desequilibrado y la causación circular acumulativa de Myrdal⁶⁹. Por consiguiente, se debe reconocer la importancia de la innovación tecnológica en el proceso de crecimiento desde una perspectiva "shumpeteriana", vinculada a los efectos de rendimientos crecientes y a las economías externas e internas resultantes en el sentido "marshalliano".

Las variables se centran en ciertos hechos vinculados al tamaño empresarial en mercados oligopólicos, como lo es la innovación tecnológica. Estas variables están relacionadas con la explicación del incremento del ingreso o renta de las mismas empresas y a nivel agregado, de un país o región, tal y como se reconoce en el ámbito teórico.

⁶⁸ Barro y Sala-i-Martin (1987). "La Teoría del Crecimiento Equilibrado" Fondo de Cultura Económica. México. Pág. 14-58

⁶⁹ Myrdal, G.: "Teoría Económica y Regiones Subdesarrolladas." Fondo de Cultura Económica. México. 1959.

1.2.1 EFECTOS DEL CRECIMIENTO: CONVERGENCIA O DIVERGENCIA.

Antes de seguir, merece la pena un inciso para mostrar uno de los debates más interesantes, iniciado durante la década de los años noventa, en el campo del crecimiento económico: converge o no converge el PIB de los países en el tiempo.

Por un lado, la ortodoxia tradicional, como respuesta a los trabajos de los años ochenta que mostraban la no-existencia de convergencia absoluta, produjo la idea de la convergencia condicional de la mano de Barro y Sala-i-Martin⁷⁰. Según estos autores, los países pobres convergerían hacia los países ricos a una tasa de crecimiento del 2% anual.

La reacción, propuesta por los artículos de Quah⁷¹ (1993, 1996a, 1996b, 1997) fue demoledora e irrefutable: no existe convergencia a una distribución única, todo lo contrario, los países ricos cada vez serán más ricos y los pobres cada vez más pobres.

La discusión sobre la convergencia tiene sus orígenes en el análisis sobre el crecimiento y el arribo al estado estable de aquellos países más atrasados, expresados en el modelo Solow-Swan. Parte de asumir que existen fuerzas automáticas que llevan a una convergencia en el tiempo en los niveles del PIB como lo señalan Barro y Sala-i-Martin⁷².

Las fuerzas automáticas de las que hablan son la **competencia** y los **rendimientos decrecientes** a la acumulación de capital. Sin embargo, una vez situados en el plano específico de la teoría del crecimiento, las fuerzas de las que hablan Barro y Sala-i-Martin no son, en realidad, las fuerzas de la competencia sino las resultantes del uso de una función de producción neoclásica, definida según las exigencias usuales de esta teoría: Homogeneidad de grado 1, concavidad y rendimientos decrecientes a los factores individuales.

El fundamento empírico de la convergencia entre países consiste en una regresión de convergencia que proviene de las ecuaciones de crecimiento del

⁷⁰ Barro y Sala-i-Martin "Economic Growth." McGraw Hill. 1992.

⁷¹ Quah, D. "Galton's Fallacy and Tests of the Convergence Hypothesis" W.P. Department of Economics L.S.E (1993); Scandinavian Journal of Economics, Diciembre 1993.

⁷² Barro y Sala-i-Martin. "Regional growth and migration" McGraw Hill.1992. Pág. 223.

consumo (regla Ramsey- Keynes) y del stock de capital. La ecuación de convergencia muestra el crecimiento explicado por los niveles del PIB.

Para Sala-i-Martin, el modelo neoclásico predice que la tasa de crecimiento de una economía está inversamente relacionada con la distancia que la separa de su propio estado estacionario. Solamente en el caso de que todas las economías se acerquen al mismo estado estacionario, esta predicción es equivalente a la de que las economías pobres crecerán más que las ricas⁷³.

Lo que se predice, en definitiva, es que dados los rendimientos decrecientes en el capital, **el incremento marginal del capital en países ricos será menor que en los países pobres**, logrando así los últimos converger o "alcanzar" el nivel de los ricos. Asimismo, se plantea también que, basados en la función Cobb-Douglas de tipo continuo, se vincula la producción con los factores productivos (K y L), bajo el supuesto de perfecta sustitución entre ellos y rendimientos constantes a escala, condición que permite el crecimiento estable o equilibrado.

$$Y = F(K, L) = A K^a L^b$$

Siendo Y = Producción; K = Capital; L = Empleo; A = Tecnología; F denomina la función; a y b son parámetros positivos.

La hipótesis del modelo sostiene que, entre países o regiones con diferentes dotaciones de factores y niveles de crecimiento, es posible alcanzar un crecimiento equilibrado en el largo plazo. Esto implica, dado los supuestos de competencia perfecta y las diferencias en la remuneración de factores entre regiones, que exista movilidad de factores entre regiones, desplazando de las zonas de abundancia hacia las de escasez el factor abundante o escaso. Así la lógica del movimiento de mano de obra (migración de L) y de inversión (K) entre regiones se originará en parte por las diferencias salariales y los tipos de componentes y relaciones en el funcionamiento y reproducción de cada uno de ellos.

El resultado de estos movimientos de factores conduciría a una igualación o equilibrio del crecimiento entre las regiones antes descompensadas. Dicho de

⁷³ Sala y Martín, X., "Apuntes de Crecimiento Económico", Antoni Bosch Editor. Barcelona, 1994.

otra forma, conducen a la convergencia entre regiones o países, tanto del nivel de la tasa del ingreso per cápita como de la producción, haciendo desaparecer en el largo plazo las diferencias o disparidades.

Desde finales de los ochenta y principalmente en los noventa se daría una proliferación de investigaciones que generarían un amplio debate en el uso y evolución del concepto de convergencia⁷⁴:

β -convergencia: Existe β -convergencia si las economías pobres crecen más que las ricas.

Convergencia absoluta tipo β : Surge de una matización a la anterior. Si se supone que los países o regiones convergen al mismo estado estacionario ya que poseen la misma función de producción y los mismos parámetros, y sólo difieren en el capital per cápita inicial, tendrá entonces convergencia absoluta tipo beta.

β -convergencia condicional: Un conjunto de economías presenta esta convergencia si la correlación parcial entre crecimiento y renta inicial es negativa y además los países pueden variar en sus características e ir a distintos estados estacionarios.

Basado en la predicción del modelo neoclásico de que la tasa de crecimiento de una economía esta inversamente relacionada con la distancia que la separa de su propio estado estacionario, los datos se pueden condicionar de dos formas;

1. Limitando el estudio a conjuntos de economías "parecidas", esto es, en cuanto a estar pobladas por individuos con preferencias, instituciones, sistemas impositivos y legales y funciones de producción similares.
2. Utilizando regresiones múltiples, es decir regresiones con datos de sección cruzada del crecimiento sobre la renta inicial, manteniendo constante un cierto número de variables adicionales.

σ -convergencia: Si la dispersión de la renta real per cápita entre grupos de economías tiende a reducirse en el tiempo existe **σ -convergencia**

⁷⁴ Barro y Sala-i-Martin "Economic Growth." McGraw Hill. 1995.

En realidad los conceptos de convergencia más usuales en la literatura del crecimiento y la convergencia son tres: la **β -convergencia**, que sería remplazada en estos análisis por la **β -convergencia condicional** ante la falta de contraste empírico con los datos existentes y ante la crítica basada en el supuesto de rendimientos decrecientes del capital que implica que los países pobres crecerían más que los ricos prediciendo una correlación negativa simple entre las tasas de crecimiento y los niveles de renta inicial que no necesariamente sucede, sino más bien una correlación parcial negativa una vez condicionados los datos sobre el estado estacionario.

Estas críticas animaron la utilización de la **σ -convergencia**. Quah⁷⁵ plantea a través de la "falacia de Galton" que el cálculo de regresiones de sección cruzada para explicar tasas de crecimiento promedio de cualquier variable en el tiempo, no es adecuado para dar explicaciones, implicaciones dinámicas o evidencia sobre datos de sección cruzada.

Convergencia nominal: En el marco del Tratado de Maastricht de la Unión Europea, implica igualar u homogeneizar los principales desequilibrios de las economías de los miembros de la Unión en torno a cinco criterios o condicionantes necesarios para alcanzar una unión monetaria: inflación, tipos de interés, déficit público, deuda pública y un tipo de cambio estable los últimos dos años. En otras palabras, alcanzar una convergencia visible en materia de reducción de los principales desequilibrios en las variables nominales o monetarias de la economía.

Convergencia real: Consiste en la aproximación de los niveles de desarrollo y por tanto de la renta per cápita. Dicho de otra manera, consiste en la aproximación de los niveles de bienestar y de empleo en las economías en torno a una media establecida.

Clubes de convergencia: Cuando el ingreso per cápita de economías o grupos de países estructuralmente similares y con condiciones iniciales parecidas convergen entre sí, al tiempo que divergen de los niveles o tasas de crecimiento que alcanzan otros miembros de otros clubes.

⁷⁵ Quah, D. "Galton's Fallacy and Tests of the Convergence Hypothesis" W.P. Department of Economics L.S.E (1993); Scandinavian Journal of Economics, Diciembre 1993.

Paralelamente a la tradición neoclásica de modelos exógenos y endógenos de crecimiento, existe una visión que ha prevalecido más en la corriente del análisis regional heredera de las teorías del desarrollo. Esta visión con predecesores como Rosenstein-Rodan⁷⁶, Hirschman⁷⁷ y Myrdal⁷⁸, plantean que el **subdesarrollo** proviene de una serie de **desequilibrios encadenados** sobre el **ingreso** y la **producción**, por lo que vía un proceso de acumulación, las fuerzas de oferta y demanda generan desequilibrios.

Así, en vez de **convergencia** en el largo plazo e igualación de precios y salarios entre países y regiones, lo que se generará es un **desequilibrio** y por tanto **divergencia**. El mecanismo que puede generar dicha divergencia se denomina: “causación circular acumulativa”⁷⁹. Los debates sobre la existencia o no de convergencia, así como el estudio de la causación circular acumulativa, plantean la interrogante de si realmente el crecimiento genera convergencia o divergencia.

La evidencia empírica de la convergencia, extraída principalmente de los estudios de Barro y Sala-i-Martin, muestra la existencia de la convergencia beta y sigma principalmente. Sin embargo, **Quah** en sus críticas puso en cuestionamiento la existencia de la convergencia misma⁸⁰:

1. El significado de la **β -convergencia** en el sentido que los países pobres tengan una tasa de crecimiento mayor a los ricos, no significa que se reduzca la distancia entre ellos, sino que incluso puede aumentar aunque ambas crezcan, es decir habrá convergencia en el sentido beta, pero divergencia en el sentido sigma.
2. La convergencia en series largas se puede explicar por movimientos aleatorios y no precisamente por factores ligados al crecimiento.
3. Basado en la “falacia de Galton” sobre regresiones sobre la media, existirá convergencia incluso en distribuciones en que los países estén

⁷⁶ Rosenstein-Rodan, Paul N., (1943) "Problems of Industrialization of Eastern and South- Eastern Europe". En español en FCE, México. 1982.

⁷⁷ Hirschman, A., (1958) “La estrategia para el desarrollo económico” FCE. México. 1968.

⁷⁸ Myrdal, G. “Teoría Económica y regiones Subdesarrolladas”. FCE. México. 1959.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Quah, D. “Galton’s Fallacy and Tests of the Convergence Hypothesis” W.P. Department of Economics L.S.E (1993); Scandinavian Journal of Economics, Diciembre 1993. y Quah, D. “Empirics for Economic Growth and Convergence”, European Economic Review, vol. 40, No. 6, 1353-1375. 1996.

alejados de la media si provienen de una muestra donde inicialmente las regiones eran homogéneas, lo cual plantea la divergencia aunque los datos muestren lo contrario.

Muchos de los trabajos empíricos durante la década de los años noventa mostraron que las series de las que se querían extraer propiedades de convergencia no eran estacionarias sino que por el contrario tenían al menos una raíz unitaria. Lo cual implicaba que detrás del supuesto estado estable existían procesos dinámicos mucho más complejos de lo que se había pensado y que no son incorporados en las ecuaciones de convergencia.

Quah muestra que detrás de la tasa de convergencia del 2% anual entre países puede encontrarse un proceso de raíz unitaria. De este modo, propone la siguiente idea⁸¹:

- Los países se seleccionan endógenamente en grupos, no actúan aisladamente.
- La especialización en la producción permite la explotación de las economías de escala.
- Las ideas son una máquina importante para el crecimiento.

De esta forma pueden existir coaliciones o **clubes de convergencia** formados endógenamente a través de todos los países, y las dinámicas de convergencia diferentes dependerán de la distribución inicial de las características de los países. **Estas dinámicas incluyen la polarización: los países ricos serán más ricos y los pobres más pobres y los de clase media desaparecerán.**

Las coaliciones o clubes de convergencia se forman, y la distribución tiende hacia una distribución bimodal en el tiempo. El número exacto de coaliciones y su composición depende de la distribución inicial del PIB y cuando el PIB de todos los países es similar entonces se tiende a una sola coalición y ocurre una convergencia a la igualdad. Por otro lado, si el PIB es desigual, entonces se pueden formar múltiples clubes de convergencia.

⁸¹ Quah, D., "Empirics for Growth and Convergence: Stratification, Polarization, and Convergence Clubs", Journal of Economic Growth, vol. 2. No. 1, 27-60. 1997.

Esto es lo que no se puede explicar aplicando la metodología de la convergencia tipo beta, pues como muestra Quah, un investigador podría creer que entiende el comportamiento del PIB a través de una muestra de corte transversal entre países controlando por diferencias en los stocks de capital humano y otras variables. Sus resultados pueden indicarle que la convergencia condicional ocurre y que el capital humano explica los patrones de crecimiento entre países, sin embargo, estos resultados podrían estar errados ya que el capital humano respondería solamente a las estructuras de coaliciones formadas endógenamente y explicaría porqué un mayor capital humano se encuentra entre los países que pertenecen al club de los ricos.

El impacto del trabajo de Quah sobre la convergencia y sobre los trabajos de Barro y Sala-i-Martin fue demoledor. Muchos intentos se han hecho por minimizar el embate de Quah, uno de los más importantes ha sido el de Jones⁸², quien muestra que el porcentaje de países ricos aumentará en el largo plazo y el de pobres disminuirá, en el supuesto de las economías crecerán más rápido de lo que decrecen. Pero los resultados del trabajo de Jones son discutibles, y hasta la fecha no se han demostrado en la realidad.

1.2.2 POLÍTICAS ECONÓMICAS: LAS ZONAS DE LIBRE COMERCIO Y SUS PARTICULARIDADES CON PAÍSES EN DESARROLLO

Las zonas de libre comercio (ZLC) entre países desarrollados y países en desarrollo son uno de los fenómenos más novedosos y recurrentes en las relaciones comerciales internacionales desde el principio de los años noventa. De hecho, para muchos economistas ortodoxos se trata de la **culminación de las políticas económicas** orientadas al crecimiento por medio de la **liberalización comercial**.

Una zona de libre comercio es un acuerdo entre dos o más países o bloques de países en virtud del cual se eliminan recíprocamente los aranceles y

⁸² Jones, Ch., "On the Evolution of the World Income Distribution", Journal of Economics Perspectives, vol. 11, No. 3, 19-36. 1997.

restricciones cuantitativas en la totalidad de sus intercambios comerciales o en una parte sustancial del mismo.

Puesto que cada uno de los países que se incorpora a una ZLC mantiene sus propios aranceles frente al resto del mundo (de existir un Arancel Externo común, se trataría de una Unión Aduanera y no de una ZLC), las ZLC van siempre acompañadas de unas normas de origen que aseguran que sólo puedan beneficiarse de la eliminación de los aranceles los productos originarios de los países miembros, para evitar así que los productos de países terceros entren en todos los países de la Zona a través del país con menores aranceles.

De hecho, como marco jurídico y económico entre países con distinto nivel de desarrollo, parecen estar imponiéndose tanto sobre la alternativa de una liberalización comercial multilateral indiscriminada en el seno de la OMC, como sobre las modalidades de relación características de los últimos treinta años del siglo XX, es decir, las preferencias comerciales unilaterales otorgadas por los países desarrollados a los países en desarrollo y los programas de cooperación y ayuda al desarrollo.

Los proyectos concretos de ZLC de este tipo han proliferado a un ritmo vertiginoso en los últimos quince años. Desde el TLCAN a la Asociación Euro mediterránea, pasando por el ALCA⁸³, APEC⁸⁴, las ZLC Estados Unidos-Jordania⁸⁵ y Estados Unidos-Egipto, así como la Unión Aduanera UE-Turquía y las ZLC UE-MERCOSUR, UE-Sudáfrica y UE-México.

El modelo de integración representado exclusivamente por la creación de una zona de libre comercio ha sido denominado “integración superficial” o, en el contexto comunitario, librecambismo.

⁸³ Área de Libre Comercio de las Américas, iniciativa lanzada en 1990 por el Presidente Bush padre para crear una zona de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá y América Latina. Aunque todavía no cuenta con un contenido ni un calendario de implantación concretos. (Las negociaciones empezaron en abril de 1998 en la Cumbre de Santiago de Chile y existía el compromiso de concluir las antes de 2005, cosa que no ha ocurrido)

⁸⁴ Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, agrupa desde 1989 a todas las grandes economías del Este de Asia (incluidos Japón, China, Corea del Sur, Taiwán, Indonesia y Australia), a Estados Unidos y a algunos países latinoamericanos del Pacífico, como México, Chile y Perú. En principio, sus miembros se han comprometido a crear una zona de libre comercio para el 2010 en el caso de los países desarrollados y para el 2020 en el de los países en desarrollo si bien las dificultades para ponerse de acuerdo parecen inclinar a los países asiáticos a negociar su propia zona de libre comercio entre Japón, Corea del Sur y los países de la ASEAN (Asociación de Países del Sudeste de Asia).

⁸⁵ Aprobada en el segundo semestre del 2000, en parte para contrarrestar la ZLC Estados Unidos-Israel que existe desde 1985.

El proceso de **integración europea** se diferencia radicalmente de las zonas de libre comercio por el tipo de “**integración profunda**” que está impulsando, en la que las medidas de integración negativa consistentes en la mera eliminación de barreras al comercio se complementan con medidas de integración positiva como la armonización legislativa, la creación de un auténtico mercado interior, la cooperación monetaria y de tipos de cambio –que desembocó en la Unión Económica y Monetaria-, las transferencias interregionales a través de los Fondos Estructurales y la política social y de empleo común.

Dentro del pensamiento económico predominante, parece haberse instalado un consenso sobre las ventajas de las ZLC como modo de integración: “Del mismo modo que antes se exageraban las ventajas de las políticas de sustitución de importaciones, hoy en día en la literatura relevante para la definición de políticas se magnifican los beneficios de la apertura de mercados”⁸⁶.

Para estudiar este impacto, las variables objetivo en las que deberá centrarse el análisis serán en primer lugar el comercio exterior (importaciones y exportaciones) y la producción de los diferentes sectores económicos, la inversión extranjera y, por ende, la balanza de pagos, pero a través de aquellas también el empleo, los salarios y los precios, la tasa de crecimiento económico, las condiciones de vida de la población y, en última instancia, el desarrollo socioeconómico del país.

Pero no menos importante que este análisis agregado de los efectos de una zona de libre comercio en un país en desarrollo será estudiar cómo afecta a la distribución de la renta y cómo se distribuyen los costes y beneficios de la integración entre diferentes grupos sociales, ya que ello determinará la sustentabilidad política y social de todo el proceso.

Incluso en escenarios en los que la zona de libre comercio dé lugar a un “juego de suma positiva”⁸⁷, es muy difícil que todos los grupos sociales salgan

⁸⁶ Belous y Lemco: “El NAFTA como modelo de desarrollo”. Fondo de Cultura Económica. México. 1996. Pág. 19

⁸⁷ Por definición, una operación de comercio internacional efectuada en un entorno de libre mercado es un juego de suma positiva, ya que si las dos partes no salieran ganando con la transacción, ésta no tendría lugar. Aunque en teoría esto no tiene por qué extrapolarse a los efectos agregados del comercio internacional entre países (pues la existencia de externalidades y “precios sombra” pueden dar lugar a “juegos de suma cero”, donde lo que un país gana otro lo pierda, o incluso “juegos de suma negativa”, de hecho todos los enfoques teóricos del comercio internacional reconocen que se trata de un juego de suma positiva, aunque difieran sobre la distribución de dichos beneficios.

ganando, de modo que la distribución de “ganadores” y “perdedores” será uno de los resultados para hacerse una idea del impacto probable de la ZLC.

La teoría de la integración se ha centrado en modelizar los efectos estáticos para un país al integrarse en una Unión Aduanera o una Zona de Libre Comercio, en la que por definición no hay libre circulación de factores productivos –en particular de trabajadores- ni liberalización multilateral, sino apertura preferencial hacia los otros miembros del espacio de integración.

Otra variable que afectara al efecto neto de la integración es la magnitud del arancel externo previo a la ZLC: ahora bien, en este caso el efecto neto de la ZLC dependerá de la intensidad del comercio entre los países que la integran; si los países están muy integrados comercialmente (es decir, si realizan una gran parte de su comercio exterior entre sí), cuanto mayor fuera el arancel, mayores serán las ganancias de eficiencia derivadas de la creación de comercio; en cambio, si un país tenía aranceles muy altos pero un porcentaje importante de sus importaciones procedían del resto del mundo (los países no integrados en la ZLC), el efecto desviación de comercio será muy acusado, y ese país podría experimentar una pérdida de bienestar (una situación bastante común entre los países en desarrollo).

Además, los efectos positivos serán mayores cuanto mayor sea el grado de solapamiento entre el tipo de bienes producidos al amparo de la protección arancelaria en los dos países, es decir, cuanto más competidores sean los países entre sí (pues la desviación de comercio será mínima).

De acuerdo con este modelo, en el caso de las ZLC entre países desarrollados y países en desarrollo, los posibles efectos positivos serían tanto mayores en la medida que las diferencias de competitividad sean más acusadas. Por consiguiente, los acuerdos entre países industrializados y países en desarrollo también implican mayores cambios de especialización (y, por ende, mayores ganancias del comercio) que las ZLC entre países con el mismo nivel de desarrollo (especialmente si se trata de países muy integrados ya comercialmente, como sucede, por ejemplo, entre los países del Magreb y la Unión Europea o entre México y Estados Unidos).

Ahora bien, este tipo de modelos simétricos que analizan los efectos del regionalismo sobre el bienestar han cumplido su papel, pero probablemente tienen bastante poco que ofrecer para la investigación en el futuro. Su estructura no es plausible y sus resultados parecen sumamente frágiles en relación con los valores supuestos para sus diferentes parámetros.

Así pues, esta teoría convencional de la integración, a la que se reduce en buena parte la discusión teórica –y política- sobre los efectos de las nuevas ZLC entre países con muy distinto nivel de desarrollo, debe ser matizada en el caso de los países en desarrollo –y particularmente en el caso de los países en desarrollo más pequeños y menos desarrollados- al menos en relación con los siguientes aspectos:

- a. Las particularidades de las elasticidades de demanda de importaciones y oferta de exportaciones en estos países, que se traducen en rigideces y sobre reacciones que mediatizan el modelo convencional.
- b. El eventual funcionamiento de economías de aglomeración.
- c. La probable existencia de una preferencia por la industria en los países en desarrollo.
- d. El carácter disuasorio que el riesgo país, percibido o real, puede tener para los inversores extranjeros.
- e. Los riesgos para la sustentabilidad macroeconómica e incluso política de estos proyectos de ZLC.

Como se ha visto, los efectos positivos de una ZLC son tanto mayores cuanto mayores sean las elasticidades de oferta y de demanda. Pues bien, en el caso de los países en desarrollo existen indicios de que esas elasticidades son muy bajas, al menos para los productos nacionales.

Por el lado de la oferta, en muchos países y en muchos sectores (incluidos aquellos en los cuales los países en desarrollo pueden tener ventaja comparativa, como los sectores agrícolas o de manufacturas intensivas en mano de obra) la capacidad de reacción de la oferta ante una drástica mejora de las oportunidades (como la que supone la apertura de nuevos mercados de productos industrializados) es muy limitada, como lo demuestra el hecho de

que las preferencias comerciales otorgadas ya en los años setenta por la Unión Europea a los productos manufacturados de los países ACP (África, Caribe y el Pacífico) en el marco del Convenio de Lomé y a los países terceros mediterráneos (especialmente los del Magreb) en sus respectivos Acuerdos de Cooperación no hayan servido para incrementar las exportaciones de éstos, sino que, en términos proporcionales, han disminuido desde entonces.

Ello se debe a factores relacionados con las normas técnicas y de calidad y las barreras comerciales no arancelarias, pero también a las condiciones en que operan muchas de las empresas de estos países:

- Escasa disponibilidad de crédito.
- Mano de obra poco cualificada.
- Tecnología obsoleta.
- Escasez o escasa fiabilidad en el suministro de insumos básicos.
- Trabas burocráticas.
- Falta de hábito de competencia, etc.

Esta rigidez de la oferta limita el potencial de aumento de las exportaciones, crucial para financiar el seguro aumento de las importaciones tras la creación de una ZLC, aun en el caso de que ésta abra efectivamente el acceso a nuevos mercados.

Por el lado de la demanda, está demostrada la existencia en muchos de estos países de una acusada preferencia entre los consumidores por los productos importados de países desarrollados. Esta preferencia surge no sólo por razones de calidad, sino también de prestigio cultural, de modo que la demanda de productos nacionales es, de hecho, residual.

Esto tiene graves consecuencias en el marco de la apertura de mercados a los productos de países más desarrollados, ya que puede multiplicar (a través de un aumento desmesurado de las importaciones y una relegación absoluta de la producción nacional) las consecuencias negativas para los productores nacionales de la intensificación de la competencia.

Si hay un postulado de la **teoría clásica del comercio internacional** cuestionado hoy en día, tanto teórica como empíricamente, es el de que el **libre comercio** da lugar a un proceso automático de **convergencia real** (aproximación de los niveles de desarrollo) entre las economías implicadas.

La nueva teoría del comercio internacional en condiciones de competencia imperfecta (con economías de escala y diferenciación de productos) pone el énfasis en factores que pueden frenar este proceso de convergencia o, lo que es aun peor, invertirlo, de modo que la apertura de mercados podría incluso agudizar las desigualdades entre los países que se integran en ella.

El argumento consiste fundamentalmente en señalar que la actividad económica no se distribuye homogéneamente en el territorio en función de la disponibilidad y el coste de los factores de producción, sino que éstos tienden a “acudir” a las áreas donde se concentra la actividad económica.

En otras palabras, que en condiciones de **libre mercado** tienden a aparecer “**polos de desarrollo**” en los que se acumula el **capital humano y tecnológico**, así como las infraestructuras, y que estos polos suelen situarse en las regiones que ya disfrutaban de un mayor stock de capital, pues en ellas los inversores se benefician de externalidades positivas y de reducciones de los costes de transacción (acceso a proveedores y a mano de obra cualificada, disponibilidad de infraestructuras, acceso a canales de distribución, etc.).

La localización de estos polos de desarrollo viene determinada por la proximidad económica a los mercados, la disponibilidad de capital humano, infraestructura física y tejido empresarial y el entorno jurídico (derechos de propiedad, sistema judicial de ejecución de contratos, etc.).

Puesto que todos estos factores parecen favorecer a las regiones más desarrolladas, en la medida en que actúen estas denominadas economías de aglomeración, la creación de una ZLC tenderá a reforzar las pautas de producción ya existentes. Es decir, a concentrar en mayor medida aun las inversiones y las actividades productivas en aquellos emplazamientos, seguramente en los países desarrollados, que disponen ya de una ventaja en detrimento de aquellos otros, con toda probabilidad en los países en desarrollo, que deben crear ex novo su capacidad industrial.

La propia creación de la ZLC facilita el acceso a una gran variedad de mercados desde un pequeño número de centros, facilitando la creación de un sistema de flujos comerciales centralizado o radial que refuerce las relaciones verticales de dependencia económica Norte-Sur en detrimento de una intensificación de las relaciones Sur-Sur.

Aunque las economías de aglomeración funcionan en buena parte en el ámbito sectorial, de modo que a priori cada sector podría concentrarse en un país o zona diferente (lo que no tendría por qué originar una concentración de la renta y una mayor divergencia agregada entre países), es muy difícil que esa concentración se produzca en ningún caso en un país en desarrollo.

El resultado será un proceso de integración que, en lugar de favorecer la convergencia real, puede incrementar las desigualdades económicas que existían ya antes de la creación de la ZLC.

Otro aspecto a analizar es la **preferencia por la industria** de los países en vías de desarrollo. Aunque la estrategia de industrialización por sustitución de importaciones está hoy en día casi unánimemente desacreditada entre los economistas del desarrollo como justificación de la protección comercial, no es descabellado que los países en desarrollo tengan ciertas preferencias por algún tipo de actividad económica -en general la industria- frente a otras.

De hecho, existen razones económicas sólidas para explicar porqué la industria puede ser un elemento esencial de cualquier estrategia de desarrollo. Así parece indicarlo el hecho de que uno de los criterios utilizados por Naciones Unidas para clasificar a un país en la categoría de Países Menos Desarrollados sea el hecho de que la industria manufacturera contribuya menos de un 10% al Producto Interior Bruto, y no es casualidad que los términos “países desarrollados” y “países industrializados” se confundan a menudo.

La historia económica no conoce ningún caso de un proceso de **desarrollo económico** que no haya ido acompañado de un **crecimiento industrial sostenido**. La industria es fundamental para mantener el equilibrio de la balanza comercial, ya que todos los países necesitan una gran cantidad de bienes de equipo, bienes intermedios y bienes de consumo manufacturados que si no producen localmente deben importar.

Dada la desfavorable relación de intercambio para los productos agrícolas y las materias primas, no contar con una industria nacional implica condenar a la economía del país al estrangulamiento externo recurrente por falta de divisas. La **actividad industrial** tiene un efecto multiplicador mucho más importante que otros sectores, generando actividades inducidas que crean **empleo y riqueza**. Hoy en día, con la revolución de la información, la industria sigue siendo el motor del desarrollo tecnológico de un país, y ningún país puede ser competitivo en la economía global sin un proceso de **innovación tecnológica** permanente.

Es revelador que los únicos casos de éxito de una estrategia de desarrollo en los últimos cincuenta años sobre los que existe consenso entre los economistas -Corea del Sur y Taiwán- sean generalmente conocidos como “nuevos países industrializados”.

En términos económicos, esta preferencia por la industria ha de traducirse necesariamente en la disposición de los “decisiones” económicos del país a aceptar una cierta reducción de la renta nacional a cambio de un aumento en la producción industrial. Dicho de otro modo, incluso si la creación de una ZLC aumenta el bienestar de un país, en el caso de que ello implique una pérdida de parte de su tejido productivo industrial y en presencia de una preferencia por la industria ese país puede encontrarse en una “curva de indiferencia social” inferior.

Ya en 1965, Cooper y Massell se planteaban la siguiente cuestión: “Uno de los objetivos principales de la integración económica entre países menos desarrollados es el fomento del desarrollo industrial...”. “Supongamos que el Norte produce a menor coste que el Sur todos los productos industriales, de modo que, con la creación de una Unión Aduanera, la producción se desplaza del Sur al Norte. Aunque el Sur pagará ahora menos por sus bienes industriales, habrá perdido su sector industrial en el camino. ¿Habrá salido ganado necesariamente el Sur?”⁸⁸

⁸⁸ Cooper, C. y Massell, B. (1965) “Hacia una teoría de la uniones aduaneras para los países en desarrollo”, en Journal of Political Economy. En “Integración Económica” de Andic y Tietel. Fondo de Cultura Económica, México. 1977. pp. 368-89.

La conclusión es que, si se admite un cierto grado de preferencia por la industria y el país en desarrollo de que se trate tiene una desventaja comparativa en todos o casi todos los sectores industriales, la eliminación indiscriminada de todos los aranceles que entraña la creación de una ZLC puede ser globalmente negativa para el desarrollo del país menos competitivo, pues corre el riesgo de perder buena parte (si no toda) su industria nacional.

En términos de bienestar, evitar una situación de este tipo requeriría algún tipo de compensación (de renta) por parte del país cuya industria más se beneficia de la creación de la ZLC.

Lógicamente, este tipo de programas deberían estar financiados por los países que más se benefician de la ZLC, es decir, los países desarrollados, lo que racionaliza la preferencia por esquemas de integración más “profunda” que acompañen la simple apertura de mercado con instrumentos complementarios como programas de cooperación a través de los cuales se transfieran recursos para el desarrollo.

Y es que, aun en el caso de que, en última instancia, los beneficios de la ZLC superen a sus costes para un país en desarrollo, quedan dos aspectos en modo alguno baladíes en el contexto de economías muchas veces desarticuladas y con una situación macroeconómica muy frágil.

- El primer aspecto es debido al aumento de las importaciones que esa creación de comercio provoca. El deterioro de la balanza de pagos puede someter a fuertes presiones devaluatorias a la moneda nacional y provocar estrangulamientos causados por la escasez de divisas que paralicen de hecho la economía.

En este sentido, al igual que debe incorporarse al modelo la eventual preferencia por la industria, también el incremento de las importaciones tendría que tener una ponderación negativa, estableciendo una restricción o salvaguardia en cuanto al volumen máximo de déficit comercial económicamente sostenible.

- El segundo aspecto hace referencia a la pérdida de ingresos del Estado que se deriva de la eliminación de los aranceles con los nuevos socios.

Pero tal vez más amenazador aun que el **riesgo macroeconómico** sea el **riesgo político** de la creación de una ZLC. Como se ha indicado, ésta puede generar numerosos “perdedores”. Entre otros:

- Empresarios, que hasta entonces se beneficiaban de “rentas monopólicas” gracias a la protección, en este nuevo contexto verán reducir sus tasas de beneficio.
- Trabajadores que pierdan sus puestos de trabajo.
- Contribuyentes que vean aumentar sus impuestos.
- Los beneficiarios de la asistencia social que sufran nuevos recortes de sus prestaciones.

Como agravante, los efectos negativos de la ZLC se concentrarán en el corto plazo (lo que tardan las primeras importaciones libres de aranceles en llegar al mercado), mientras que los efectos positivos se harán esperar, pues dependen de procesos que tienen un ciclo de maduración más prolongado, como la inversión extranjera, la intensificación de la competencia, la mejora de la productividad, la difusión tecnológica o el propio aumento de las exportaciones.

En estas circunstancias, habrá muchos grupos sociales interesados en frustrar la ZLC antes de que llegue a culminarse o simplemente descontentos, lo que puede dar lugar a situaciones de inestabilidad política e incluso social que den al traste con el proceso de transición económica que se pretende desencadenar con la apertura de mercados.

A esto se añade el hecho de que los largos procesos de transición (normalmente en torno a diez años) previstos en la mayoría de los acuerdos de libre comercio, aunque insuficientes para asegurar una transición sin fricciones, contribuyen a dejar su implantación al albur de la evolución política interna de los países que los suscriben.

Por último, hay que tener en cuenta que la apertura incrementará la vulnerabilidad de los países en desarrollo a los shocks externos (aumento del coste de las materias primas, aumento de los tipos de interés en los mercados internacionales, crisis financieras con retiradas masivas de fondos, perturbaciones cambiarias), lo que puede desatar las presiones a favor de un restablecimiento de la protección, amplificando, en la práctica, el impacto de dichos shocks⁸⁹.

1.2.3 CRECIMIENTO Y DESIGUALDAD EN LATINOAMÉRICA

Uno de los temas centrales del debate económico de los últimos años es la relación entre el **crecimiento** y la **desigualdad**. Una gran parte de la población mundial accede a unos recursos muy limitados. Unido a esto, la desigualdad suele tender a generar más desigualdad, aunque sólo sea porque produce ineficiencia e impide aprovechar con plenitud la capacidad de las personas afectadas.

Para el profesor Déniz “El crecimiento de las economías latinoamericanas ha sido insuficiente y las políticas aplicadas no han tenido la voluntad de mejorar la distribución del ingreso (la menos equitativa del mundo), mientras aumentó la pobreza y el desempleo; esto es, la inseguridad económica. Incluso, en el último caso, en 2002 se alcanzaron cotas que son las más altas de la historia latinoamericana, superando los peores registros del decenio de 1980”⁹⁰.

Desde esta constatación del profesor Déniz se cuestionan las posiciones que hacen un balance favorable de las **políticas neoliberales** que se han practicado durante los últimos años en los países de la región, poniendo en duda (sin que con ello se desconozca que determinadas reformas son “sensatas a largo plazo”) que los objetivos no alcanzados se deban, como señala Joseph Ramos a: “importantes errores técnicos en su aplicación, porque el neoliberalismo criollo idealiza el mercado y parece atribuirle la capacidad de

⁸⁹ Baldwin, R. “Trade and Growth: Still Disagreement about the Relationships.” OECD. Economic Department. Working paper 37, 2000.

⁹⁰ Déniz Espinós, J. “Crecimiento, inseguridad económica y nueva ciudadanía con equidad en América Latina” Debate y Perspectivas, nº 5. Santiago de Chile. 2006. Pág. 105.

ajustarse rápida, automática y eficazmente a toda perturbación o cambio de política”⁹¹. Y pensando, por el contrario, que su fracaso, en los términos señalados es el resultado de su propio estilo de desarrollo.

Para poder responder cómo repercutieron las reformas estructurales en el **crecimiento económico** y la **desigualdad social** de los países de América Latina, se pretende analizar las transformaciones producidas en lo que suele denominarse el estilo de desarrollo que ha prevalecido en la región desde la última posguerra mundial. Por “estilo de desarrollo” se puede entender:

“La configuración (estilizada) de los procesos efectivos de crecimiento y cambio sistemáticamente interrelacionados en una sociedad dada”⁹², o, con mayor exactitud: “La dinámica del funcionamiento de un país caracterizada por una configuración nítida de las fuerzas y pautas del crecimiento, la articulación con la economía internacional, el marco institucional de los incentivos y la regulación (el “régimen de política”), y con los mecanismos para la apropiación de las rentas económicas y la acumulación del capital”⁹³, por lo que, entonces: “El estilo de desarrollo significa un conjunto particular de relaciones entre los mecanismos del crecimiento y los que distribuyen los ingresos”⁹⁴.

A la pregunta de **¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?** Dani Rodrik⁹⁵, recurriendo a los datos de una encuesta realizada en un grupo de catorce países del área, comprobó, con las habituales diferencias entre ellos, una serie de opiniones que paso a enumerar⁹⁶:

- La mayoría de la población pensaba que sus padres habían vivido mejor, y menos de la mitad consideraba que sus hijos tendrían una situación más favorable que la de sus progenitores.

⁹¹ Ramos, J., 1996. “Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina”. Revista de la CEPAL Santiago de Chile. 62, p. 16. 11339 / Debate 5 (F) 27/9/06 11:35 Página 105.

⁹² Altimir, O., “Desigualdad, pobreza y desarrollo en la América Latina”. En: A. Solimano (comp.). Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado. México: Trimestre Económico, FCE, 2000, p. 181.

⁹³ *Ibíd.*, p. 182.

⁹⁴ *Ibíd.* Pág. 205.

⁹⁵ Rodrik, D., “¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?” Revista de la CEPAL. Santiago de Chile. 73 (2001), p. 7-31.

⁹⁶ *Ibíd.*

- Existe una fuerte **demanda de seguridad social**, sobre todo en lo que tiene que ver con el empleo, el desempleo y las pensiones, privilegiando la referida seguridad económica sobre la nacional.
- Los preguntados en la citada encuesta, pensaban que las causas fundamentales de la inseguridad económica son varias y que ésta es, en sí misma, multifacética, y destacaban, sobre todo, el llamado “trauma de los años ochenta”, la gran volatilidad macroeconómica y de las instituciones sociales y políticas.

Lo que Dani Rodrik denomina el “trauma de los años ochenta” es el resultado del proceso que, originado por la grave recesión que vivió América Latina cuando la crisis de la deuda, llevó a una serie de reformas que, a su vez, provocaron una mayor debilidad de las instituciones de **seguridad social**, expresada en el aumento de la fragilidad de las redes de cobertura proporcionadas por el sector público, al mismo tiempo que el empleo se hizo menos estable, incrementando así la preocupación, sobre todo de las capas medias que se habían beneficiado con las políticas anteriores y que fueron conformando una determinada ideología de referencia social.

Esto es lo novedoso, pues el temor que se expresa es a una **movilidad descendente**, dado que, como bien dice el citado Dani Rodrik: “los pobres de América Latina han sido siempre excluidos y vulnerables”. Del mismo modo, cabe destacar que mientras para la agenda del Consenso de Washington fueron esenciales las políticas de **privatización, desregulación y liberalización comercial y financiera**, en cambio quedó en evidencia “**la ausencia completa [...] de recetas dirigidas a combatir la inseguridad económica**”, cuando esas reformas a favor del mercado y de freno de la acción del gobierno “tenían el efecto predecible de incrementar el riesgo para los trabajadores y los hogares”⁹⁷, no sólo porque la reducción del sector público frenaba toda expectativa de oportunidades de empleo, sino también porque, como se comprobó enseguida, aumentaron las probabilidades de perderlo.

⁹⁷ Las tres citas están tomadas de Rodrik. “¿Por qué hay tanta inseguridad...?” [13], p. 10-12.

Como recuerda este economista de la Universidad de Harvard, haciendo un paralelismo con la Gran Depresión que afectó a Estados Unidos durante los años treinta, donde se crearon como respuesta **programas gubernamentales** que fortalecieron la protección social, en América Latina, por el contrario, frente a mayores riesgos en el mercado laboral la respuesta fue una mayor debilidad de la seguridad social por la propia reducción del peso del Estado en la economía. El estratégico papel de este último fue muy diferente en un caso y en el otro, reflejando así unas concepciones de estilo de desarrollo también muy diferentes.

Tanto la afiliación como la densidad sindical se han reducido apreciablemente (con alguna excepción muy concreta), con lo que ello significa para un tipo de organización que tradicionalmente ha tenido la función de negociar, entre otras cosas, una mayor seguridad laboral para sus asociados. Asimismo, ha aumentado el número de los trabajadores que están desprotegidos, es decir, la proporción de aquéllos que no tiene contrato escrito formal o prestaciones sociales, según cada país, respecto al total de la población activa.

Cada vez más los nuevos empleos se crean principalmente en la economía informal. A su vez, creció también de manera destacada la modalidad de la subcontratación, que suele trasladar el riesgo a las personas ocupadas por cuenta propia y al pequeño empresario, primando la flexibilidad e inestabilidad en el trabajo.

No obstante, la **menor protección** no ha significado una compensación inequívoca con **menores tasas de paro**, sino que, por el contrario, éstas se han incrementado en bastantes países. Todo ello hace necesario otros tipos de estudio y valoración del mercado laboral, dado el cambio sustancial que se ha producido y que significa la referida disminución de la **seguridad en el empleo**.

La gran volatilidad macroeconómica es otra de las causas que confluyeron en la inseguridad económica. En los años noventa, América Latina fue presa de una volatilidad impulsada en parte por los flujos de capital que erráticamente circulaban por los mercados financieros internacionales y que tuvieron buena recepción en los países de la región. De esta manera, la política macroeconómica quedó dependiendo de las fluctuaciones de las inversiones

de corto plazo y la gestión de los citados flujos de capital hizo perder capacidad a instrumentos como la política fiscal y el tipo de cambio, hasta el extremo de que dicha política se alejó cada vez más de la economía real.

Por último, la tercera causa de la inseguridad económica es el papel que han tenido las instituciones sociales y políticas (parlamentos, partidos, sindicatos) en América Latina, que no se han sensibilizado adecuadamente a la demanda de una mayor seguridad, a pesar de que los países de la región abandonaron los regímenes dictatoriales en los últimos veinte años, que eran un gran obstáculo para aumentar la apertura y la participación política, condición aparentemente necesaria para reducir la citada inseguridad económica. Por lo tanto, en consonancia con lo que señala Dani Rodrik, si dicha participación es entendida “como la medida en que las no elites son capaces de acceder a las estructuras institucionales de expresión política” ⁹⁸, cuando un sistema político está abierto a la “participación desde abajo” es más probable que mejore la calidad de la gestión macroeconómica.

Desde la perspectiva de la “institucionalización de la democracia”, hay varios motivos para considerar la participación política como un fenómeno beneficioso. Porque el sistema democrático debe hacer posible la transferencia de los poderes gubernamentales de unos grupos a otros con proyectos diferentes, dicha participación permite mecanismos de consulta y negociación para ajustar las políticas correspondientes y los mecanismos institucionalizados de expresión hacen, supuestamente, innecesarias acciones que provoquen alteraciones coactivas en el funcionamiento institucional.

Las instituciones de participación en América Latina, sin embargo, tienen deficiencias que coadyuvan a agravar la inseguridad económica, muy especialmente, como también dice Dani Rodrik: “cuando grandes segmentos de la población carecen de un mecanismo eficaz de expresión en asuntos que los afectan [y naturalmente sienten] que controlan menos sus destinos” ⁹⁹. Las formas tradicionales de representación están en crisis y su debilidad afecta a la propia legitimidad del sistema, ocasionando apreciables grados de frustración.

⁹⁸ Ibid, p. 18.

⁹⁹ Ibid, p. 29.

Ello se manifiesta en distintos ámbitos institucionales, que van desde los sindicatos, afectados por una pérdida de afiliación y participación social, hasta el propio sistema político, donde buena parte de los dirigentes (estén en el Gobierno o en la oposición) suelen ser percibidos como ineficaces, además de corruptos.

En definitiva, la **inseguridad económica** en América Latina está asociada a un conjunto complejo de factores que han agravado las **grandes desigualdades**, frente a las cuales no son en absoluto suficientes los programas de protección social, dado su carácter parcial y coyuntural, pues para lograr una mayor cohesión es necesario otra visión que, por lo menos, tome en consideración la experiencia de los países más avanzados, donde la **expansión de las fuerzas del mercado** fue acompañada por el fortalecimiento de instituciones de **seguridad social**, a lo que seguramente habría que añadir importantes acciones dirigidas a mejorar las **relaciones laborales**, la **articulación del territorio** y los mecanismos de **expresión y representación política**.

1.3 Políticas económicas y desarrollo económico

Antes de que la investigación se dé a la tarea de análisis de las políticas económicas auto sustentadas y las políticas neoliberales implantadas a partir de la década de los años 80, para hablar de **políticas económicas y desarrollo**, se ha estimado oportuno recoger algunas de las aportaciones más relevantes del profesor **Celso Furtado**.

Furtado se encuentra en el inicio de la construcción de una visión global a propósito del curso de las sociedades capitalistas y de los procesos de desarrollo y profundiza en el problema o en la disyuntiva de:

¿Confiar para todo en el mercado o tener una política de industrialización?

Furtado insistirá en que las respuestas a esta pregunta no son independientes de la identificación de las fuerzas sociales que controlan las decisiones estratégicas. Para él, “No estamos ante un problema estrictamente económico, (...) en mi esfuerzo por interrogar la historia en tanto que economista, pronto me persuadí de que los conceptos en que me apoyaba fueron el fruto de la observación de las estructuras sociales formadas con el capitalismo industrial. La comprensión de las estructuras sociales fundadas por la expansión internacional del capitalismo obliga a una apreciación crítica de este marco conceptual. Prebisch se había adentrado en este sentido en 1949, cuando denunciaba el pseudo universalismo de la ciencia económica” ¹⁰⁰.

Desde los primeros años de la década de los ochenta comenzó a cobrar carta de naturalización en varios países de América Latina una política económica cuya principal meta es reducir significativamente la inflación, sosteniéndose que para ello es necesario lograr el equilibrio en las finanzas públicas. En los años siguientes esta política se afirmó, de tal suerte que pronto se inició una tercera década dominada por la preocupación por los déficit presupuestarios y el incremento de los precios. Mientras esto acontece, se ha profundizado la apertura de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, se han suprimido las

¹⁰⁰ Furtado, Celso "El capitalismo global", Fondo de Cultura Económica, México, 1999. Pág. 18-19.

restricciones a la inversión extranjera en el área y se ha vendido gran parte de las empresas públicas. Así, las políticas ejecutadas en la región en los últimos lustros nada tienen que ver con el ajuste coyuntural que se aplica en una economía, en el momento en que se está en el límite del pleno uso de los recursos productivos, para restablecer rápidamente las condiciones para el crecimiento. Los habitantes de América Latina están frente a diversos acontecimientos que dan cuenta de un proceso de **reforma estructural** de largo alcance.

Considerando esta situación, Celso Furtado, expone tres problemas fundamentales:

- El análisis de las estrategias económicas ejecutadas en condiciones de una crisis de largo plazo del capitalismo y la tensión que se revela con particular fuerza entre mercado y proyecto en esas circunstancias.
- El papel de las clases dirigentes en el proceso de desarrollo y su contribución como impulsoras del subdesarrollo.
- El problema del desarrollo frente al avance de la globalización teniendo presente que, como sostiene Furtado a lo largo de toda su obra, “el subdesarrollo es un proceso histórico autónomo y no una etapa por la que debían haber pasado, necesariamente, las economías que ya alcanzaron un grado superior de desarrollo”¹⁰¹.

Furtado aborda otro aspecto central para el desarrollo: la alimentación suficiente y conveniente genera mejores condiciones para la labor productiva. Así, no estamos en el campo del dispendio sino en uno que permite generar mayores y mejores condiciones para el avance de la acumulación. Los argumentos de Furtado se sitúan claramente en el terreno de la propuesta de François Perroux, quien sostiene que una sociedad desarrollada es aquella que puede enfrentar positivamente el problema de los costos del hombre¹⁰².

Furtado sostiene que "el aumento del poder de compra de las masas de trabajadores sin duda ha desempeñado un papel fundamental en el proceso de

¹⁰¹ Furtado, Celso “Desarrollo y subdesarrollo”, Eudeba, Buenos Aires, 1971. Pág. 165.

¹⁰² Vidal, Gregorio “Celso Furtado y el problema del desarrollo” Comercio Exterior, vol. 51, núm. 2, México, febrero de 2001.

desarrollo; es un papel tan sólo comparable con el que ha tenido la innovación científica. Así, el dinamismo de la economía capitalista deriva de la interacción de estos dos procesos: de un lado la innovación técnica (que se traduce en crecimiento de la productividad y reducción de la demanda de mano de obra) y del otro la ampliación del mercado, que crece con la masa de los salarios"¹⁰³.

Los más diversos datos sobre la trayectoria reciente de la economía internacional revelan la existencia de un importante proceso de concentración económica que encabeza un reducido grupo de grandes corporaciones. Las fusiones, las compras de empresas y las mega fusiones se presentan en las economías desarrolladas, pero también incluyen a los países de América Latina.

Hablar de inversiones, crecimiento de algunas empresas y fortalecimiento de ciertas transnacionales es referirse antes que nada a cambios en la propiedad de los activos. Incluso, gran parte de la inversión que realizan en el extranjero las empresas, tiene por objeto la compra de activos.

En el Informe sobre el desarrollo mundial del año 2000 de la UNCTAD se afirma que la concentración apoyada en fusiones y adquisiciones continúa creciendo. La expansión de los mercados internacionales de crédito y la dinámica dominante en las bolsas de valores está también firmemente vinculada con la concentración. Varios de los agentes financieros más activos, con colocaciones en mercados de diversos puntos del planeta, participan en este proceso. De alguna forma se puede sostener que la denominada globalización se expresa de manera destacada por estos medios.

¿Qué sucede en este entorno con América Latina?

Furtado sostiene que los países del Tercer Mundo están extraviados en una ruta falsa; es "necesario modificar a fondo el enfoque: a partir de objetivos sociales, restringiendo el económico a su papel de elemento instrumental".

En los años noventa la concentración económica se acentuó; el mayor peso de las ETN, incluso en los flujos del comercio internacional, se acompañó de concentración del ingreso y aumento de la exclusión social en los países

¹⁰³ Vidal, Gregorio, citando a Celso Furtado en "Comercio exterior, inversión extranjera y grandes empresas en México", Comercio Exterior, vol. 50, núm. 7, México, julio de 2000.

desarrollados. "En Estados Unidos, la exclusión social se manifiesta como concentración del ingreso y de la riqueza; en Europa Occidental, como desempleo abierto"¹⁰⁴.

Al destacar el proceso de exclusión social que se presenta en los países desarrollados, Furtado plantea una suerte de extensión del subdesarrollo destacando que las fuerzas dominantes hacen crecer la **desigualdad** en todas partes.

En **América Latina**, además de que se ha profundizado la **exclusión social**, hay una fragmentación y una desarticulación de las regiones, sobre todo en los países de mayores dimensiones. La cohesión social se debilita y hay grupos sociales y quizás pequeñas regiones que se articulan con el exterior. "La contrapartida del dominio de la internacionalización es el debilitamiento de los vínculos de solidaridad histórica que en el marco de algunas nacionalidades ha mantenido unidas a naciones marcadas por agudas disparidades sociales y de niveles de vida"¹⁰⁵.

Furtado insiste en que la globalización aumenta el poder de las grandes empresas. Éste es precisamente el tema sustantivo de la discusión. El avance de las grandes empresas impulsa la acumulación, incorpora técnicas, pero concentra la riqueza. Esas empresas constituyen un dato clave del dinamismo del sistema capitalista, pero también de su inestabilidad. "Es en el predominio de esas fuerzas donde radica la tendencia a la concentración del ingreso, así como las crisis de insuficiencia de la demanda efectiva y el desempleo estructural"¹⁰⁶.

Para Furtado, el desarrollo nunca fue un resultado espontáneo. En las condiciones actuales dejar que las tendencias de la acumulación avancen, tal cual están constituidas, sólo produce mayor heterogeneidad social. Que la sociedad se organice, que se creen instituciones que permitan el disfrute de los bienes culturales y el consumo productivo para todos, son tareas necesarias para que la acumulación en el sector de bienes de capital sea de nuevo compatible con la acumulación en el sector de bienes de consumo, así como

¹⁰⁴ Las citas anteriores son todas de Furtado, Celso "El capitalismo global", FCE. México. 1999. Pág. 93-94.

¹⁰⁵ Ibid. Pág. 46.

¹⁰⁶ Ibid.

para que se restablezca el clima adecuado para que las empresas operen con base en ganancias futuras y no a partir de rentas financieras.

En el momento actual es plenamente vigente la concepción del desarrollo de Furtado. "Cuando la capacidad creativa del hombre se aplica al descubrimiento de sus potencialidades y al empeño de enriquecer el universo, se produce lo que llamamos desarrollo".

El consumo de desarrollo es aquel que impulsa la capacidad productiva de un país o de un espacio económico haciendo manifiesto que con el crecimiento se satisfacen cada vez más ampliamente las necesidades sociales y que éste no se logra a costa de los recursos productivos.

"Es un consumo que permite generar el cambio mental y social en la población para que se establezcan las condiciones de un crecimiento acumulativo y durable... [Por tanto] posibilita la transición de una estructura de productividad per cápita relativamente débil a una estructura de productividad relativamente más alta".

"El desarrollo sólo aparece cuando la acumulación conduce a la creación de valores que se esparcen en la colectividad. La teoría del desarrollo alude a dos procesos de creatividad. El primero tiene que ver con la técnica, con el empeño del hombre por dotarse de instrumentos, por ampliar su capacidad de acción. El segundo se refiere al significado de la actividad humana, a los valores con los que el hombre enriquece su patrimonio existencial"¹⁰⁷.

Para Furtado el desarrollo es un hecho cultural. Hoy que está llegando a su límite el esfuerzo civilizador engendrado en la época de la Ilustración; recuperar esta visión de nuestra labor en torno a la producción, apropiación y distribución de la riqueza es sin duda imprescindible para gestar alternativas.

¹⁰⁷ Ibid. Pág. 57-63.

1.3.1 LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS CEPALINAS Y EL NEOESTRUCTURALISMO EN AMÉRICA LATINA

La economía latinoamericana del desarrollo surge, como la anglosajona, después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, a diferencia de esta última, se ocupa de países políticamente independientes, en muchos casos, desde la primera mitad del siglo XIX. Estos países disponían, a mediados del siglo XX, de un sistema industrial de bienes de consumo, de ciertas infraestructuras, de un sistema de educación superior y de investigación científica de los que carecían los países africanos y asiáticos recién independizados que habían inspirado la economía del desarrollo anglosajona.

A finales de los años cuarenta, surgió un grupo de economistas latinoamericanos (Raúl Prebisch, Celso Furtado, Juan F. Noyola, Aníbal Pinto, Jorge Ahumada, Osvaldo Sunkel, entre otros), agrupados en torno a la recién creada CEPAL. Ellos conformaron lo que Furtado denominaría después la **orden cepalina del desarrollo**, cuya misión principal era la de tratar de liberarse de ideas ajenas para dejar de explicar, por analogía con las economías del centro, la problemática de la periferia. En pocas palabras, se trataba de que por primera vez en la historia del pensamiento económico, como señaló Furtado, los economistas del centro no tuvieran el monopolio de la explicación del mundo¹⁰⁸.

La contribución de la CEPAL a la historia del pensamiento económico debe partir del “reconocimiento de que se trata de un cuerpo analítico específico, aplicable a condiciones históricas propias de la periferia latinoamericana”¹⁰⁹. El objetivo es combinar un método en esencia histórico e inductivo con la referencia abstracto-teórica que constituye la teoría cepalina del subdesarrollo periférico latinoamericano. Sin duda alguna, Furtado fue el pensador latinoamericano que más hizo por darle a la teoría de la CEPAL una legitimación histórico-inductiva, pese al dominio de la economía estándar que se tornó cada

¹⁰⁸ “Cualquier reflexión acerca del legado de la CEPAL debe partir del reconocimiento de que en ella se efectuó el único esfuerzo de creación de un cuerpo de pensamiento teórico sobre política económica que ha surgido en esa vasta área del planeta a la que se denominó tercer mundo”, Celso Furtado, *El capitalismo global*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999, p. 30.

¹⁰⁹ Ricardo Bielschowsky, “Cincuenta años del pensamiento de la CEPAL: una reseña”, en *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Textos seleccionados*, vol. 1, Fondo de Cultura Económica, CEPAL, Santiago, Chile, 1998, p. 10.

vez más lógico-deductiva. Para Furtado había que evitar caer en lo que llama **ilusión económica**, es decir, “la reducción de la sociedad a un modelo y la traducción de un proceso histórico en términos de un elegante sistema de ecuaciones diferenciales”¹¹⁰.

Furtado destacaba la importancia de entender el **subdesarrollo** como un **contexto histórico específico** que exige teorización propia, idea en abierta contradicción con los postulados de la economía estándar. En su libro “Desarrollo y subdesarrollo” define el subdesarrollo como un proceso histórico autónomo y no una etapa por la que debían haber pasado necesariamente las economías que alcanzaron un grado superior de desarrollo¹¹¹.

El subdesarrollo resulta de la expansión de la economía industrial europea hacia regiones ya ocupadas, algunas densamente pobladas, con sistemas económicos diversos pero todos de naturaleza precapitalista. Se crean estructuras híbridas, dualistas, una parte de las cuales tendía a comportarse como un sistema capitalista y la otra a mantenerse dentro de la estructura previa.

El enfoque histórico de la CEPAL se centra en el comportamiento de los agentes sociales y la evolución de las instituciones. La importancia de las instituciones, que en el decenio de los noventa se convirtió en un tema fundamental para el estudio del desarrollo en el enfoque anglosajón estándar, estuvo presente desde los primeros trabajos de Furtado.

Así, el desarrollo no es sólo acumulación de capital sino también incorporación de progreso técnico, lo que depende de la estructura de clases, la organización política y el sistema institucional. Dicho de otra manera, el estudio del desarrollo se sitúa en el cruce de tres teorías¹¹²:

- La de la acumulación.
- La de la estratificación social.
- La del poder.

¹¹⁰ Celso Furtado, “Los vientos del cambio”, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 300.

¹¹¹ Celso Furtado, “Desarrollo y subdesarrollo”, Eudeba, Buenos Aires, 1971.

¹¹² Celso Furtado, “Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario”, FCE, México, 1987, p. 9.

En estas condiciones, para Furtado, la tarea de los economistas latinoamericanos era “construir un marco conceptual que permita aprehender la realidad social en sus múltiples dimensiones”¹¹³. Es decir, se trataba de construir un análisis pluridisciplinario estructural del desarrollo (incorporando la sociología y la ciencia política) y no un simple análisis económico del desarrollo. A esta tarea se consagró junto con otros grandes economistas latinoamericanos, entre ellos, Raúl Prebisch.

Para Prebisch, los datos empíricos sobre el comportamiento a largo plazo de los precios relativos en los mercados internacionales estaban lejos de confirmar las previsiones de la teoría ricardiana. La **evidencia empírica** mostraba que, por el contrario, el **intercambio internacional** había provocado una **concentración del ingreso** en favor de los países de nivel de productividad y de salarios reales más elevados. En estas condiciones, Prebisch va a demostrar que la **desigual distribución** de los frutos del **progreso técnico** y el consecuente deterioro de los términos de intercambio engendran un **desequilibrio estructural** entre las diferentes naciones, **refutando las premisas de la teoría clásica**. Para Furtado, ninguna idea significó tanto para la percepción del subdesarrollo como la de la estructura centro-periferia, sacada a la luz por su maestro Prebisch¹¹⁴.

Desarrollo y subdesarrollo son entonces comprendidos como el resultado simultáneo que vincula de manera estructural y funcional esta doble realidad, que coexiste en el interior del complejo económico internacional. La política de desarrollo supone en estas condiciones una nueva forma de inserción en la división internacional del trabajo (DIT) mediante un proceso de industrialización acelerado.

Según la CEPAL, el impulso industrial sólo podía provenir de una modalidad de crecimiento que tuviera como base la ampliación del mercado interno. Para lograrlo, se trataba de definir una estrategia económica de industrialización por sustitución de importaciones capaz de superar lo que los economistas de la CEPAL llamaban **insuficiencias dinámicas del desarrollo latinoamericano**.

¹¹³ Ibíd. p. 10.

¹¹⁴ Guillen Romo, Héctor. “De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina”. Comercio Exterior, vol. 57, núm. 4, abril 2007. p. 10.

La estrategia de industrialización por sustitución de importaciones debía acompañarse de la modernización de la agricultura y de una política de ingresos capaces de crear un polo dinámico de desarrollo nacional auto sostenido.

Cuando hacia principios de los años cincuenta las bases del pensamiento cepalino comenzaban a sentarse, el ataque contra esta producción intelectual latinoamericana no se hizo esperar. A pesar de los ataques, los economistas de la CEPAL continuaron perseverando durante los años cincuenta en lo que constituiría el **núcleo central del pensamiento clásico de la CEPAL**:

- **El deterioro de los términos de intercambio.**
- **El análisis estructural de la inflación.**
- **El desequilibrio externo.**

Prebisch sostenía que el deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia provenía de un modo de afectación diferente de las ganancias de productividad entre ambos polos. En tanto que en los países industrializados las ganancias de productividad se transforman en suplementos de salarios, de tal suerte que los precios se mantienen o se elevan, en las economías subdesarrolladas las ganancias de productividad se transforman en reducciones de precios¹¹⁵.

En estas condiciones, las estructuras diferentes de fijación de precios y salarios llevan de modo directo al deterioro de los términos de intercambio. No se trata de oponer productores de bienes primarios y de bienes manufacturados, sino de dos sistemas diferentes de fijación de precios y salarios. Así, para Prebisch no existe una maldición en sí vinculada a los productos minerales o agrícolas.

Sin dejarse impresionar por las numerosas críticas de los economistas de los países centrales a la teoría del deterioro de los términos de intercambio, los economistas de la CEPAL se consagraron a estudiar el delicado problema de la **inflación**.

¹¹⁵ Aníbal Pinto, “El pensamiento de la CEPAL y su evolución”, América Latina: una visión estructuralista, Facultad de Economía, UNAM, México, 1991, p. 274.

Para los **monetaristas**, la explicación de la **inflación** recae en los **fenómenos monetarios y responsabiliza al Estado**, ya que éstos están sujetos a una restricción estatal central. Considera a la inflación una consecuencia de políticas monetarias y financieras equivocadas o de conductas aviesas que implican desviaciones respecto a la ortodoxia aplicada en los países centrales.

Los autores cepalinos rechazan la tesis según la cual la inflación latinoamericana es el resultado del desorden monetario y financiero. La referencia cepalina fundamental en el análisis de la inflación es el economista mexicano Juan F. Noyola¹¹⁶, quien fue miembro de la orden cepalina del desarrollo. Para Noyola, **la inflación no es un fenómeno monetario**; es el resultado de **desequilibrios de carácter real** que se manifiestan con la forma de un aumento general de precios.

Este carácter real de la inflación es mucho más fácil de notar en los países subdesarrollados que en los desarrollados. Noyola considera que no hay que contentarse con la aplicación mecánica de esquemas teóricos como el keynesiano. Prefiere servirse del enfoque de Michael Kalecki, que pone el acento en la **inelasticidad de la oferta** y en el poder de **monopolio de las empresas**, y sobre todo del enfoque de Henri Aujac, quien examinó en 1950 el comportamiento de las diversas capas sociales y su capacidad de conflicto.

Este último enfoque, en el que la inflación es la expresión de una competencia entre grupos sociales, muestra -según Noyola- que la inflación no es más que un aspecto del fenómeno mucho más general de la lucha de clases. Pero Noyola también considera que incluso los análisis de Kalecki y Aujac no pueden llevar muy lejos en el análisis de la inflación latinoamericana si se olvida una serie de elementos que se deducen de la observación de la estructura del funcionamiento de las economías de América Latina. Así, Noyola fue el primer economista latinoamericano que planteó el problema del **origen estructural de la inflación** en 1956¹¹⁷.

¹¹⁶ Noyola Vázquez, Juan F. "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos" (1956), en La economía mexicana, selección de Leopoldo Solís, FCE, México, 1978.

¹¹⁷ Ibíd. Celso Furtado señaló muchos años más tarde: "Nadie como Noyola expresó tan claramente la esencia de nuestro enfoque". Celso Furtado, "La fantasía organizada". Pág. 162.

En ese texto, Noyola demuestra que la inflación es un problema específico y diferente en cada país latinoamericano, incluso si se pueden encontrar rasgos comunes en todos estos países. Para analizarlo, hay que tener en consideración todos los elementos capaces de originar desequilibrios en el sistema económico. Estos elementos pueden ser de naturaleza estructural (distribución de la población por ocupación y diferencias de productividad entre los sectores de la economía), dinámica (diferentes ritmos de crecimiento entre los sectores productivos) e institucional (comportamiento del sector público y privado).

Noyola combina estos elementos en un esquema en el que distingue dos hechos: las presiones inflacionistas fundamentales y los mecanismos de propagación. Las **presiones inflacionistas** fundamentales tienen su origen normalmente en **desequilibrios de crecimiento** situados casi siempre en dos sectores: el **comercio exterior y la agricultura**. Los mecanismos de propagación pueden ser variados, pero por lo regular se reducen a tres tipos: el **fiscal, el del crédito y el de reajuste de precios e ingresos**. Estos mecanismos permiten transmitir el alza inicial de precios al resto de la economía.

Noyola considera que la inflación es producto de las condiciones concretas de la economía nacional, las relaciones económicas internacionales y la dinámica social, y concluye su artículo de 1956 con tres afirmaciones que expresan muy bien la posición de la CEPAL en aquella época en materia de inflación:

- La primera es que si la alternativa a la inflación es el estancamiento o el desempleo, hay que escoger la inflación.
- La segunda es que lo más grave de la inflación no es el aumento de los precios en sí, sino sus consecuencias sobre la distribución del ingreso y las distorsiones que origina entre la estructura productiva y la estructura de la demanda.
- La tercera es que hay que luchar contra la inflación con diferentes instrumentos de política económica (política fiscal progresiva, control de precios, aprovisionamiento...) más que con la política monetaria, que

Las ideas presentadas por Noyola en 1956 constituyeron la base a partir de la cual se desarrollaron los análisis estructuralistas de la inflación, como el de Osvaldo Sunkel¹¹⁸. Para la CEPAL, la demanda de productos primarios en los mercados centrales no sólo oscilaba periódicamente con graves trastornos para las economías periféricas, sino que tendía a crecer con lentitud y fuerte retraso respecto al incremento del ingreso en los centros industriales. Esto se debía a que¹¹⁹:

- Los bienes primarios representan una proporción decreciente del gasto a medida que se eleva el ingreso.
- Se generaliza la sustitución de productos básicos.
- El progreso técnico reduce la participación de los insumos primarios en el valor de los bienes finales.
- Las políticas proteccionistas de los países industriales estrechan la entrada a sus mercados de los productos básicos en los que se especializa la periferia.

Frente al lento crecimiento de la demanda de materias primas y alimentos de los centros se observaba una alta propensión de la periferia a importar productos manufacturados. Así, en tanto que la primera aumentaba a una tasa muy inferior a la del incremento del ingreso, la demanda de importaciones industriales de la periferia tendía a crecer a una tasa muy superior a la del crecimiento de su ingreso. En estas condiciones se genera un desequilibrio crónico estructural de la balanza de pagos, explicado en última instancia por la diferencia en la elasticidad-ingreso de la demanda de las dos clases de bienes.

¹¹⁸ Sunkel, Osvaldo “La inflación en Chile: un enfoque heterodoxo”. 1958. En el Trimestre Económico. Santiago de Chile. También recopilado en Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. 1960.

¹¹⁹ CEPAL, “El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano. El caso de México, Bolivia”, 1957. Este trabajo fue realizado por Noyola y Furtado con la colaboración de Sunkel y bajo la dirección de Víctor Urquidí.

1.3.2 EL “AGOTAMIENTO” DEL MODELO ISI Y LOS NEOESTRUCTURALISTAS.

Para la CEPAL dos fueron las variables clave que explicaron el agotamiento del proceso de industrialización por sustitución de importaciones: las crisis de las balanzas de pagos y la inflación resultante en varios países latinoamericanos:

La capacidad limitada para importar, resultado de exportaciones poco dinámicas, escasamente diversificadas y concentradas en productos primarios sujetos a un deterioro histórico de su poder de compra, estrangulaba la economía. A esta situación se le unieron las dificultades crecientes para avanzar en la sustitución de importaciones en virtud de los **mayores requisitos tecnológicos y de inversión** para superar la etapa fácil de la sustitución de los bienes de consumo no durable y dirigirse a la de bienes de consumo durable, intermedios y, sobre todo, de capital.

A principios de los años sesenta, Prebisch llamaba la atención sobre las distorsiones e ineficiencias del proceso de industrialización y su insuficiente orientación exportadora. Para él, el proteccionismo excesivo y los aranceles desmesurados sobre ciertos productos agrícolas “han creado una estructura de costos que dificulta sobremanera la exportación de manufacturas al resto del mundo”¹²⁰. En contra de lo que a menudo sostienen los críticos de la CEPAL, desde temprano el estímulo a la expansión de las exportaciones industriales mediante una reorientación de las políticas comerciales e industriales formó parte de las políticas recomendadas por la institución.

Entre los **obstáculos estructurales al desarrollo latinoamericano**, la CEPAL incluía la falta de resolución del **problema agrario**. Frente a los latifundios reticentes a aumentar las inversiones en el sector agropecuario, se encontraban los minifundios imposibilitados de hacerlo, carentes de crédito y de asistencia técnica. El binomio latifundio-minifundio provocaba una fuerte inelasticidad de la oferta del sector agrícola, que en muchos países era aún la actividad económica predominante. Esta inelasticidad repercutía en los precios de los alimentos y limitaba la exportación de productos primarios, agravando los problemas de balanza de pagos. La falta de dinamismo del sector agrícola

¹²⁰ Prebisch, Raúl “El falso dilema entre el desarrollo y la estabilidad monetaria”, Boletín Económico de América Latina, vol. 6, núm. 3, CEPAL, Santiago, Chile, octubre de 1961, p. 198.

conducía a una emigración hacia los centros urbanos, al punto de generar una marginalidad social creciente que acentúa la heterogeneidad estructural que sostenía Aníbal Pinto¹²¹.

De manera paralela, con muchas coincidencias analíticas respecto a la interpretación de Pinto, se fueron formulando las tesis "dependentistas" en sus dos variantes: sociológica (Cardoso y Faletto) y marxista (Gunder Frank).

La versión marxista de la teoría de la dependencia que tuvo mayor aceptación en América Latina y muchos países del mundo fue la de Frank¹²². Partiendo de una crítica de los enfoques reformistas-estructurales del desarrollo, la idea central de esa versión era que la industrialización latinoamericana correspondía sólo a una nueva modalidad de explotación que el imperialismo imponía, en alianza con la élite local, a los trabajadores latinoamericanos.

El proceso de acumulación se consideraba indisociable de la expansión capitalista internacional y del imperialismo, así como parte de un proceso que sólo enriquecía a los países desarrollados y a la pequeña élite local que los representaba. La expansión capitalista internacional contribuía así al estancamiento, el endeudamiento externo y la inflación en los países latinoamericanos, con lo que consolidaba su dependencia y subdesarrollo.

En estas condiciones, Gunder Frank rechaza el proyecto desarrollista de industrialización de la CEPAL y propone un proyecto revolucionario de ruptura con el exterior y de derrocamiento del orden capitalista. El dilema en América Latina era subdesarrollo o revolución socialista.

A pesar del fracaso de la teoría de la dependencia para imponerse como paradigma dominante, su influencia se dejó sentir durante mucho tiempo no sólo en los trabajos de los autores citados sino en otros como los de Dos Santos y Marini. **La idea de dependencia comercial, financiera, tecnológica y cultural** se comenzó a encontrar con regularidad en los planteamientos de Furtado y Sunkel.

¹²¹ Pinto, Aníbal "Inflación, raíces estructurales", Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pp. 105-106.

¹²² Frank, Gunder "Capitalismo y subdesarrollo en América Latina", Siglo XXI Editores, México, 1976.

Para Furtado, el **subdesarrollo** se vincula de manera estrecha a la revolución industrial, que se manifiesta en dos formas principales: como transformadora de **técnicas productivas** y como modificadora de **modelos de consumo**.

Furtado precisa su pensamiento en los siguientes términos: “La idea de que los empresarios de los países subdesarrollados disponen de una amplia selección de tecnologías alternativas no corresponde a la realidad. O bien los equipos producidos en serie y disponibles en los mercados incorporan la tecnología utilizada en los países avanzados, o bien el progreso de la técnica en su realización actual no permite separar los mecanismos que ahorran la mano de obra de los que ahorran materias primas o simplifican el trabajo, o bien las empresas industriales en los países subdesarrollados se encuentran financiera y técnicamente vinculados a grupos extranjeros y reciben equipos que las casas matrices adquieren en gran escala [...] El resultado final [es que] los empresarios de los países subdesarrollados siguen de cerca los procedimientos técnicos de los países más avanzados que crean innovaciones tecnológicas y exportan equipos o licencias para producirlos” ¹²³.

Osvaldo Sunkel fue otro de los autores cepalinos que más profundizó en el análisis de la dependencia. Para este autor, el sistema económico mundial se modifica durante la etapa de la industrialización por sustitución de importaciones. Si bien éste se estructura, como en la fase agrario-exportadora, sobre la base de economías dominantes y dependientes fuertemente vinculadas entre sí, es necesario tener presente que el modelo sustitutivo opera en torno al gran conglomerado transnacional que emerge en los últimos decenios.

Gracias a la expansión mundial de las ETN, el mundo está integrado por completo con relación a los **patrones tecnológicos** y de **consumo**. El problema de las economías subdesarrolladas radicaba en el hecho de que mientras en el centro la mayoría de los trabajadores se integraron al mundo moderno, en la periferia sólo lo hacía una pequeña parte de la población y se

¹²³ Furtado, Celso “Los Estados Unidos y el subdesarrollo en América Latina”, FCE, México, 1970, pp. 21-22.

marginaba incluso a agentes económicos con muchas potencialidades productivas¹²⁴.

En el plano económico, como resultado de la crisis de los años ochenta, el clima ideológico internacional cambia por completo y se encumbra la **ortodoxia neoliberal** promovida por las instituciones de Bretton Woods.

El ajuste defendido por el FMI y los acreedores de la **deuda latinoamericana** se comienza a aplicar en la mayoría de los países endeudados. Los economistas de la CEPAL relegan a un segundo plano su interés por la temática desarrollista y los esquemas globales en términos reales. Su reflexión intelectual se orienta a oponerse a la modalidad de ajuste exigida por el FMI y los bancos acreedores. Se privilegian las cuestiones inmediatas de corto plazo vinculadas a la deuda, el ajuste y la estabilización.

El texto más representativo de las preocupaciones de la CEPAL en esta fase es un estudio publicado en 1984¹²⁵ titulado “Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina”. En este estudio la CEPAL propone, respecto a las **políticas de ajuste, sustituir el ajuste recesivo de la balanza de pagos con un ajuste expansivo**.

Si se quiere tener una solución satisfactoria en el terreno social, el desequilibrio externo debe resolverse en un entorno de crecimiento económico que dinamice las inversiones en los sectores de bienes negociables y la diversificación de las exportaciones.

Esta solución requiere un acuerdo de renegociación de la deuda externa entre deudores y banqueros, que alivie el desequilibrio externo y otorgue el tiempo necesario a los países para poder reaccionar de modo positivo a los cambios de los precios relativos, provocados por la desvalorización cambiaria.

A finales de los años ochenta e inicios de los noventa, en el seno de la CEPAL se comienza a desarrollar una nueva corriente de pensamiento llamada **neoestructuralista**. El fracaso de las políticas de ajuste estructural y las experiencias de desarrollo en el sureste asiático crearon un entorno favorable

¹²⁴ Sunkel, Osvaldo “Capitalismo transnacional y desintegración nacional en América Latina”, Nueva Visión, Buenos Aires, 1972.

¹²⁵ CEPAL, “Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina”, Cuadernos de la CEPAL, núm. 48, Santiago, Chile, diciembre de 1984.

para el surgimiento de paradigmas alternativos. En efecto, durante los ochenta, en el mismo momento en que los países latinoamericanos en ajuste estructural padecen un fuerte estancamiento, que llevó a hablar de una **década perdida**, las economías asiáticas alcanzaban tasas de crecimiento sin precedente y lograban mejorar su inserción internacional gracias a sus exportaciones de productos intensivos en nuevas tecnologías.

Esta experiencia asiática era muy importante, ya que ponía en entredicho las recomendaciones surgidas del Consenso de Washington y su corolario, **los planes de ajuste estructural**, por las siguientes razones:

- Mientras los defensores del ajuste estructural preconizaban el retiro del **Estado**, los países asiáticos se pronunciaban por una mayor regulación estatal.
- En los **planes de ajuste estructural** se ponderaba la inserción internacional siguiendo el principio de las ventajas comparativas, es decir, **la exportación de productos intensivos en trabajo**. Por el contrario, los países asiáticos mejoraron su competitividad a partir de las nuevas tecnologías.
- Mientras los defensores del Consenso de Washington aconsejan a las economías latinoamericanas reorientar su actividad hacia los **mercados externos**, las economías asiáticas mantenían relaciones dinámicas estrechas entre las actividades vinculadas al **mercado interno y las actividades exportadoras**.

En estas condiciones, la experiencia asiática constituía una auténtica contradicción con las prácticas imperantes en materia de política económica en América Latina.

La corriente neoestructuralista se presenta no sólo como el paradigma alternativo al neoliberalismo, sino como una superación del paradigma estructuralista original en el que se inspira. Se trata de adaptarlo a los nuevos tiempos de apertura y globalización. Para los neoestructuralistas -Osvaldo Sunkel, Joseph Ramos, Ricardo Ffrench-Davis, Nora Lustig, José Antonio Ocampo, entre otros-, los principales problemas económicos de América Latina

no se deben en lo fundamental a distorsiones inducidas por la política económica; son más bien de carácter endógeno, estructural, y de origen histórico.

Al respecto, los neoestructuralistas destacan tres hechos característicos de las economías latinoamericanas a finales de los años ochenta¹²⁶:

- La presencia de un modelo de inserción externa que condujo a una especialización empobrecedora.
- El predominio de un modelo productivo desarticulado, vulnerable, muy heterogéneo, concentrador del progreso técnico e incapaz de absorber de manera productiva el aumento de la mano de obra.
- La persistencia de una distribución del ingreso muy concentrada y excluyente, que muestra la incapacidad del sistema para disminuir la pobreza.

Los neoestructuralistas consideran que “ni el enfoque neoliberal que prevalece actualmente, ni una simple reedición del estructuralismo de posguerra o de los ensayos neoestructuralistas más recientes constituyen una base adecuada para enfrentar los severos problemas que aquejan actualmente a la América Latina”. Para estos autores, se tratará de combinar estos enfoques “en una síntesis neoestructuralista renovada que busca responder a las características y exigencias de la época actual, superando las negativas experiencias de las recién pasadas décadas”¹²⁷.

En el centro de la nueva estrategia propuesta por los neoestructuralistas se encuentra la acción del Estado. La intervención estatal no debe conducir a suplantarse a las fuerzas del mercado con una acción excesiva sino selectiva que sostenga la actividad del mercado. El problema esencial no es la talla del Estado respecto al mercado, sino su capacidad de gestión y de concertación con el sector privado. Para los neoestructuralistas, el Estado debe

¹²⁶ Osvaldo Sunkel (comp.), “El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina”, FCE, México, 1991; Osvaldo Sunkel y Gustavo Zuleta, “Neoestructuralismo versus neoliberalismo en los años noventa”, Revista de la CEPAL, núm. 42, diciembre de 1990.

¹²⁷ Joseph Ramos y Osvaldo Sunkel, op. cit., p. 31.

complementar al mercado mediante una acción activa y dinámica. En efecto, debe reforzar sus funciones clásicas, básicas y auxiliares¹²⁸.

Entre las funciones clásicas destaca la provisión de bienes públicos (marco legal, policía, seguridad ciudadana), el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y de la equidad, así como la eliminación o compensación de distorsiones indeseables en cuanto a los precios o estructurales vinculadas con la distribución de la propiedad, los acervos de capital y el acceso a oportunidades en la economía.

Entre las funciones básicas está la provisión de una infraestructura mínima en transporte y comunicaciones, salud, educación y vivienda, entre otros.

Las funciones auxiliares incluyen el apoyo a la competitividad estructural de la economía gracias a la promoción o simulación de mercados ausentes (mercados de capital de largo plazo, mercados de seguros para cosechas y otros mecanismos para el manejo de riesgos); el fortalecimiento de mercados incompletos, por ejemplo, mejorando la difusión y el acceso a la información y eliminando la fragmentación; el desarrollo de la infraestructura científica y tecnológica, así como la eliminación o la compensación de las fallas del mercado provocadas por los rendimientos a escala, las externalidades y el aprendizaje industrial o del sector externo.

Un punto fundamental de la estrategia neoestructuralista es la **disciplina de las finanzas públicas**. Al respecto, aconsejan aumentar las fuentes de ingreso del Estado mediante una **reforma del sistema impositivo**. En efecto, los sistemas impositivos ineficientes y regresivos vuelven a los gobiernos latinoamericanos muy dependientes de los ingresos fiscales a la exportación. Para los neoestructuralistas es necesario no sólo modernizar el sistema impositivo y controlar la evasión fiscal, sino reorientar la percepción impositiva en dirección de las actividades rentistas y de la gran propiedad. Por lo que toca a los gastos, proponen establecer prioridades en los programas de inversión pública y reducir los subsidios, con excepción de aquellos con efecto redistributivo.

¹²⁸ José Manuel Salazar Xirinachs, "El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico", en Osvaldo Sunkel (comp.), op. cit.

Para los neoestructuralistas también es importante aplicar con éxito acciones destinadas a elevar la eficacia de las empresas públicas. Es preciso volverlas más competitivas gracias a una mayor autonomía en materia de financiamiento y de gestión; deben establecer una política de precios similar a la de una empresa privada y limitar al máximo los precios sociales. En todos los casos, los neoestructuralistas recomiendan la privatización de las empresas productivas no estratégicas; sin embargo, se oponen a recurrir de manera sistemática a la privatización de empresas públicas como un medio de aumentar su eficacia y la generación de beneficios.

Después de todo, señalan, hasta el momento ningún análisis económico ha demostrado que la privatización de las empresas públicas latinoamericanas haya surtido un efecto positivo sistemático en términos de eficacia y de generación de beneficios.

La competitividad exterior es uno de los puntos importantes de la estrategia de desarrollo de los neoestructuralistas. La reducción de las barreras aduaneras debe considerarse como un primer paso indispensable pero insuficiente; en el mediano plazo, el mejoramiento de la inserción internacional de los países de América Latina pasa por la incorporación de innovaciones tecnológicas y aumentos de la productividad. En concreto, las políticas tecnológica, industrial y educativa son fundamentales para mejorar los desempeños externos.

Los neoestructuralistas aconsejan la aplicación de políticas económicas heterodoxas que restablezcan los equilibrios macroeconómicos fundamentales, pero con un menor costo recesivo. Tanto la reducción del déficit interno y externo como la estabilización de los precios constituyen una condición necesaria para lograr un proceso de desarrollo sostenido. Pero las soluciones que proponen difieren de las del FMI: en tanto que éste considera un enfoque gradual en materia de estabilización de precios y una terapia de choque en materia de ajuste, los neoestructuralistas preconizan una reducción drástica de la tasa de inflación y un ajuste gradual gracias a una política de restricción selectiva de la demanda y de expansión selectiva de la oferta¹²⁹.

¹²⁹ Joseph Ramos, "Equilibrios macroeconómicos y desarrollo", en Osvaldo Sunkel (comp.), op. cit., pp. 155-156.

Si bien el enfoque neoestructuralista representa un gran avance en relación con el enfoque neoliberal, gracias a la consideración de la dimensión social en términos de correlación de fuerzas y a la importancia acordada para la demanda interna como motor de la decisión de inversión, los dos enfoques muestran cierta convergencia ideológica. El neoestructuralismo se construye más sobre una crítica de las consecuencias sociales del ajuste que sobre una crítica radical de sus fundamentos teóricos esencialmente neoclásicos y neoliberales.

En estas condiciones resulta natural que aunque pretenda ser una alternativa al neoliberalismo, el neoestructuralismo latinoamericano termine por compartir con el enfoque neoliberal muchos de sus postulados y análisis. A este respecto, los neoestructuralistas se pronuncian por “políticas que buscan corregir, completar o promover los mercados de factores -fundamentalmente el de capital humano (políticas de educación) y el de tecnología (políticas de ciencia, tecnología e innovación)-, así como a las que atienden a otros aspectos institucionales que determinan el entorno en el cual se desarrollan las empresas”¹³⁰.

No hay que olvidar que la nueva CEPAL recomendó en febrero de 1999 la dolarización de las economías latinoamericanas, a lo que Furtado respondió sin ambages: “si nos rendimos a la dolarización, retrocederemos a una condición semicolonial”¹³¹. Lo cual lo muestra muy alejado de las tesis neoestructuralistas.

1.3.3 LOS ACUERDOS REGIONALES DE 1ª Y 2ª GENERACIÓN EN AMÉRICA LATINA: EL CASO DE LA ALALC Y EL TLCAN.

No se puede hablar de los acuerdos de primera generación en América Latina sin referirse a la CEPAL. En efecto, para Prebisch desde 1949 en el Informe de la CEPAL “se sienta la teoría de la necesidad de la integración para vencer el

¹³⁰ Adela Houni, Lucía Pittaluga, Gabriel Porcile y Fabio Scatolin, “La CEPAL y las nuevas teorías del crecimiento”, Revista de la CEPAL, núm. 68, agosto de 1999, p. 24.

¹³¹ Celso Furtado, citado por Luis Carlos Bresser-Pereira, op. cit., p. 32.

obstáculo de los mercados relativamente estrechos, como elemento fundamental para acelerar la tasa de crecimiento”¹³². Pero es en un trabajo de Prebisch publicado por la CEPAL a mediados de los cincuenta donde se señala que la industrialización se está desarrollando en “compartimentos estancos” con muy escaso intercambio de productos industriales entre los países latinoamericanos. Estos compartimentos estancos se acompañan de una producción a costos elevados debido a la estrechez del mercado nacional¹³³.

En tanto el proceso de sustitución abarcaba solo artículos cuyo mercado nacional permitía el establecimiento de empresas de dimensión adecuada, el aislamiento industrial no representaba un problema. Pero cuando el proceso avanza y se requiere la producción de artículos que rebasan los límites del mercado nacional se impone la necesidad de un comercio recíproco entre los países latinoamericanos.

La liberalización del intercambio entre los países latinoamericanos facilitaría la especialización con sus consabidas ventajas. Sin embargo, no bastaría con liberalizar el intercambio para que surgiera una corriente satisfactoria de intercambio recíproco. Se necesitaría “además, una serie de medidas concertadas entre los países interesados a fin de que en todos ellos se establecieran industrias con vistas a la especialización y que ello se combinara con el intercambio ya existente y su posible estímulo”¹³⁴.

Para Prebisch, la política de liberalización propuesta tendría un carácter multilateral tratando de abarcar el mayor número de países, aunque se podría comenzar con acuerdos bilaterales que se ampliarían sucesivamente gracias a la incorporación de otros países.

Por otro lado, como lo hizo notar Aníbal Pinto¹³⁵, en la década de los cincuenta se vuelve cada vez más evidente la gran contradicción del desarrollo hacia adentro: las transformaciones de la industrialización sustitutiva no afectan al sector exportador. Este se mantiene fuertemente concentrado y especializado

¹³² Magariños, Mateo, “Diálogos con Raúl Prebisch”, México, Banco Nacional de Comercio Exterior- Fondo de Cultura Económica, 1991, p 147-148.

¹³³ Raúl Prebisch (1954), “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano”, Santiago de Chile, CEPAL.

¹³⁴ *Ibíd.* p 77-79.

¹³⁵ Pinto, Aníbal “El pensamiento de la CEPAL y su evolución” en “América Latina: una visión estructuralista”, México, Facultad de Economía- UNAM, 1991. p 293-296.

en la producción de un pequeño número de productos primarios destinados casi exclusivamente al exterior.

A diferencia de lo que ocurrió en los países centrales, las mutaciones del desarrollo “hacia adentro” y la industrialización tienen lugar en las actividades orientadas hacia el mercado interno, en el ámbito nacional, en los “compartimentos estancos” a que se refería Prebisch.

El desarrollo “hacia adentro” se veía frenado no sólo por las limitaciones de la capacidad para importar sino porque se tornaba más difícil a medida que se superaban las etapas de sustitución “fácil” y se planteaban metas de otra dimensión o complejidad en materia de tamaño de mercado, magnitud de **recursos financieros o exigencias tecnológicas**.

En estas condiciones, se imponía extender el cambio estructural al sector exportador diversificándolo con el propósito de ganar ingresos en divisas y reducir la vulnerabilidad externa. La tarea consistía en volver más dinámico el comercio exterior gracias al aumento de las exportaciones tradicionales y a la colocación de productos industriales en el mercado mundial.

Asimismo, se imponía ampliar el tamaño de los mercados nacionales con el propósito de satisfacer los requerimientos básicos que permitirían avanzar hacia etapas superiores de la industrialización. En este punto, el desafío consistía en incorporar al mercado interno las poblaciones o áreas marginadas.

Para Aníbal Pinto, estas acciones aunque necesarias resultaban insuficientes por lo que se requería de la integración regional como el instrumento indispensable e irremplazable para una transformación cualitativa de la realidad.

Así en 1959, la CEPAL plantea la estrategia de la integración regional como una de las posibilidades para resolver el estrangulamiento externo. Se considera que la expansión del comercio entre los países de América Latina va a ampliar los mercados, reducir los costos y permitir afrontar la competencia con el resto del mundo¹³⁶. Se trataría de aprovechar las ventajas que

¹³⁶ Perroux, F. “Una interpretación crítica del proceso europeo de integración y desarrollo” en *L'Europe sans rivages*, p 766.

representa el importante mercado latinoamericano sin sacrificar las posibilidades de desarrollo de los países de más bajo nivel ingreso.

La creación de un mercado común tendría la ventaja de ir más lejos en el proceso de sustitución de lo que sería posible en el ámbito del mercado nacional de cada país sin perjudicar las posibilidades de especialización.

América Latina reduciría su demanda de importaciones provenientes de fuera del área a un nivel compatible con la disponibilidad de divisas. Paralelamente, cada país miembro del mercado común mantendría un coeficiente alto de importaciones, pero estas provendrían en buena medida de otros países de dicho mercado.

Para los teóricos de la CEPAL no se trata simplemente de tomar en cuenta estáticamente los efectos de la integración sobre el empleo de los recursos sino sus efectos sobre la dinámica del desarrollo periférico. En estas condiciones, la integración regional representa para la CEPAL “una conclusión de política económica coherentemente ligada al conjunto de aportes teóricos que constituyen la interpretación de la industrialización periférica” ¹³⁷.

Para los teóricos de la CEPAL, el mercado común se planteaba como un objetivo de largo plazo. En una primera etapa experimental de diez años se trataría simplemente de crear en América Latina una zona preferencial en favor de su producción primaria e industrial con el propósito de alentar el intercambio recíproco. Al final de esta primera etapa se habrían eliminado las restricciones y se habría reducido en forma considerable el nivel promedio de los derechos arancelarios. La reducción no sería uniforme sino que se establecería por grupos de países y por categorías de productos. Esta distinción tendría por objetivo tomar en cuenta los diferentes niveles de desarrollo de los países latinoamericanos y las dificultades prácticas para aplicar las reducciones.

Al término de los diez años, una vez lograda la eliminación de las restricciones no arancelarias y una reducción substancial en el nivel medio de los derechos se plantearía pasar a la creación del mercado común. Esta segunda etapa sería precedida de una nueva negociación entre los gobiernos

¹³⁷ Rodríguez, Octavio, “La teoría del subdesarrollo de la CEPAL”, México, Siglo XXI, 1980. p 170.

latinoamericanos para determinar los medios necesarios para continuar reduciendo la protección aduanera.

Un año después de la elaboración del estudio de la CEPAL sobre la integración regional, se firma el Tratado de Montevideo que crea una zona de libre cambio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Los primeros países en suscribir dicho Tratado, a inicios de 1960, fueron Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay. A estos países pioneros, se sumaron Colombia y Ecuador que se adhieren a finales de ese mismo año. En tanto, Venezuela y Bolivia lo hacen en 1966 y 1967 respectivamente.

No cabe duda del poco entusiasmo con que los Estados Unidos y el FMI recibieron la iniciativa integradora latinoamericana. Los Estados Unidos ponían severas condiciones para apoyar la iniciativa y sobre todo señalaron que se opondrían a cualquier acuerdo regional que no contemplara el financiamiento del comercio con monedas convertibles. Por su parte, el FMI manifestó su rechazo a lo que calificaron de “intentos autárquicos de América Latina” ¹³⁸.

Los logros de la ALALC fueron mínimos. Durante todo el programa de liberalización de la zona solamente el 10% de los 9.200 ítems que componían el arancel total de la zona fue objeto de negociación. El porcentaje de los intercambios intrarregionales respecto de las transacciones totales de los 11 países de la ALALC no respondió a la esperanza que suscitó en sus inicios el esfuerzo integrador. En efecto, ni por el lado de las exportaciones ni por el lado de las importaciones los resultados fueron satisfactorios.

Las razones del fracaso de este primer esfuerzo integrador en América Latina han sido ampliamente analizadas en la literatura especializada. Mas allá de los sistemas políticos autoritarios y a menudo inestables y de las profundas desigualdades sociales y étnicas que alimentaron nacionalismos y clientelismos, la principal falla radica en que la integración se concebía únicamente como un simple instrumento para redinamizar el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Dicho de otra manera, la

¹³⁸ Raúl Grien, “La integración económica como alternativa inédita para América Latina”, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p 185-228.

integración no pretendía la construcción de un orden económico regional sino favorecer una industrialización que enfrentaba cada vez más obstáculos¹³⁹.

En ese contexto las ETN constituían un actor fundamental de dicho proceso de industrialización. En los años 50 y 60 se desarrollaron métodos fordistas de organización del trabajo y de la producción en los países latinoamericanos, en parte, provocados por las ETN. En estos países, los salarios pagados en el sector manufacturero fordista o en el sector moderno, en general, no eran suficientes para generar una demanda interna que permitiera las economías de escala necesarias para producir a bajos costos.

En ausencia de una **reforma agraria** en la mayoría de estos países, el **crecimiento** se acompañó por lo general de una distribución de la riqueza y del ingreso nacional muy **desigual**. Con un bajo nivel de ingreso promedio y una distribución desigual los productos del sector manufacturero moderno solo eran accesibles a las capas más favorecidas de la población.

Tomando en cuenta la importancia de las economías de escala en el cuadro de la producción fordista y el umbral mínimo de eficiencia de la producción que superaba el tamaño de la demanda interna, la producción en el sector moderno resultaba ineficaz, comparada con los estándares imperantes en los países desarrollados.

En estas condiciones, las industrias de sustitución de importaciones eran sostenidas con políticas económicas (obstáculos a la importación, tipo de cambio sobrevaluado, etc.) que afectaban negativamente las exportaciones de productos manufactureros, y en algunos casos, las producciones agrícolas comestibles destinadas al mercado nacional.

En este contexto, a diferencia de lo que ocurrió en los países centrales durante “Los Gloriosos Treinta”, la producción moderna en serie no se combinó con un consumo interno masivo que condujera a un crecimiento autónomo. Los gobiernos de los países latinoamericanos, en lugar de alentar las exportaciones manufactureras para favorecer el crecimiento como lo hicieron algunos gobiernos asiáticos (Taiwán, Corea del Sur, Singapur) continuaron con la

¹³⁹ Ibid., Pág. 361- 365.

estrategia de sustitución tratando de superar el obstáculo de la insuficiente talla del mercado gracias a la constitución de mercados regionales.

De ahí la proliferación en los años 50 y 60 (así como a inicios de los 70) de planes de integración regional destinados a sostener la industrialización sustitutiva para remediar la insuficiencia de la demanda. Desgraciadamente, estos planes se enfrentaron a una fuerte resistencia por parte de las empresas nacionales que pocas veces disponían de la talla y de la capacidad para operar fuera de las fronteras nacionales. Igualmente, los planes enfrentaron el rechazo de las ETN que preferían limitarse a actividades de búsqueda de renta en el seno de mercados nacionales muy protegidos, en lugar de mejorar la eficiencia técnica de sus actividades racionalizándolas en el ámbito regional. La “compartimentalización” del mercado operada por las ETN constituía un freno poderoso a los intercambios regionales¹⁴⁰.

En economías tradicionalmente aisladas del mundo, marcadas por la corrupción y la intervención estatal, los proyectos integradores no pudieron prosperar. Los sectores desaventajados por la liberalización de los intercambios lograron siempre, organizándose en grupos de interés, adoptar reglamentos derogatorios o hacer fracasar los acuerdos de liberalización, preservando así, en detrimento de la colectividad, sus rentas económicas.

Fuera de estas condiciones vinculadas a las características del proceso de industrialización en América Latina, el débil nivel de complementariedad económica entre los países de la región y la ausencia de liderazgo terminarán por frenar la marcha hacia la integración.

El 12 de agosto de 1980, se reúnen doce países latinoamericanos y firman la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en el Tratado de Montevideo. La ALADI es un organismo de integración económica intergubernamental de América Latina, y sirvió como reemplazo del ya fracasado ALALC.

A diferencia de su antecesor, la ALALC, no tiene como meta en un plazo determinado crear una zona de libre comercio sino un sistema de preferencias

¹⁴⁰ Para más detalles con respecto a la responsabilidad de las ETN en el fracaso de la ALALC véase Constantino Ianni “La crisis de la ALALC y las corporaciones transnacionales” Comercio Exterior, diciembre 1972.

económicas o mecanismos similares. El objetivo es crear un mercado común por medio de una serie de iniciativas multilaterales flexibles y diferenciadas de acuerdo al nivel de desarrollo de cada país. Los mecanismos del Tratado son el marco básico para los convenios y tratados para las negociaciones. Todas las iniciativas deben concurrir a la complementación o cooperación económica y promoción el comercio en la zona. La ALADI tiene una estructura más abierta al posibilitar la integración o negociación con países fuera de la zona.

Los resultados de la ALADI no fueron mucho mejores que los de la ALALC. Las exportaciones intrazonales como porcentaje del total de las exportaciones de la zona pasan del 13.1% en 1981 al 13.3% en 1991. Por su parte, las importaciones como porcentaje del total de importaciones de la zona pasan del 13.3% en 1981 al 15.5% en 1991¹⁴¹.

El débil comercio entre los países latinoamericanos no debe sorprender. De hecho, cuando estalla la crisis de la deuda a inicios de los 80 (crisis que como sabemos precipita los países de América Latina en la década pérdida) el modelo de integración perseguido desde mucho tiempo atrás pierde sentido. Se abandona la sustitución de importaciones como estrategia de desarrollo orientándose hacia los mercados externos a la zona.

La estrategia de desarrollo en América Latina cambia durante los años ochenta. De una estrategia de desarrollo orientada hacia el interior o introvertida se pasa a una estrategia de desarrollo orientada hacia el exterior o extrovertida.

La mutación de la estrategia de desarrollo modificó de manera drástica la integración regional que comenzó a contemplarse como una vía más hacia una mayor apertura de la economía mundial.

Al lado de la liberalización unilateral y multilateral, la integración regional pasa a ser un instrumento adicional para abrir las economías a la competencia mundial. En esta década empiezan a gestarse los **acuerdos de segunda generación**.

¹⁴¹ Grien. Op cit. P 272-273.

En este sentido la CEPAL considera que el nuevo regionalismo de los años 90 en América Latina es un “**regionalismo abierto**”. Por “regionalismo abierto” se entiende “un proceso de creciente interdependencia económica en el ámbito regional, impulsado tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente”¹⁴².

Estos acuerdos de 2ª generación, o acuerdos de integración regional de la década de los 90 y más particularmente el TLCAN, suscriben lo que Aldo Ferrer denomina “la visión fundamentalista de la globalización”. Según ésta, “el dilema del desarrollo en un mundo global ha desaparecido”, ya que “en la actualidad, las decisiones principales no las adoptan hoy las sociedades y sus estados sino los agentes transnacionales”¹⁴³.

Así, en un mundo global, la identidad y la dimensión endógena de los espacios nacionales y regionales se disolverían en el océano del mercado mundial global. En estas condiciones, se impondría adoptar políticas amistosas con los mercados, es decir, políticas funcionales a los intereses dominantes como son las políticas neoliberales del Consenso de Washington. Cualquier resistencia de las sociedades y de los sistemas políticos para ratificar las decisiones de los mercados se interpreta como una ingobernabilidad de la democracia.

El TLCAN es una versión ampliada del Acuerdo de Libre Cambio firmado en 1989 entre los Estados Unidos y Canadá. Dicho tratado, que entró en vigor el primero de enero de 1994, compromete a México a implementar una liberalización del comercio y de la inversión, e incorpora, entre otras la protección de los derechos de propiedad intelectual, las reglas contra las restricciones a la inversión extranjera y la aplicación a los servicios de transporte.

De hecho, el TLCAN establece una zona de libre cambio más integradora que otras que se limitan al simple intercambio de mercancías. En efecto, a la movilidad de mercancías y servicios se suma la movilidad de los flujos de

¹⁴² CEPAL, “El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1994. p 8.

¹⁴³ Las citas son de Aldo Ferrer, “Hechos y Ficciones de la Globalización”, Buenos Aires, FCE, 1997. p 24-27.

inversión directa y de capitales. Aunque no se pretende transformar la zona en una unión aduanera o en un mercado común, el TLCAN representa más que una zona de libre cambio clásica.

En los años 90 no se trata de agruparse para cerrar y redinamizar la sustitución de importaciones, sino de crear los medios para sacar partido del crecimiento hacia afuera y poder participar plenamente en las negociaciones comerciales internacionales. A este respecto se evocaron oficialmente tres razones¹⁴⁴:

- Para los países económicamente pequeños como México, signatario del TLCAN, el agrupamiento regional constituye el medio de estar presente en el mercado internacional con una talla mínima.
- Para estos países, el agrupamiento regional constituye una garantía para acceder a los mercados privilegiados de un gran vecino que forma parte de la agrupación. En el caso de México, esto le permitiría consolidar la integración de facto o silenciosa al gran vecino del norte: los Estados Unidos.
- Para los grandes países como los Estados Unidos, el repliegue hacia lo regional constituye la respuesta a una cierta decepción de los resultados obtenidos en las negociaciones comerciales multilaterales.

Al lado de estos motivos oficiales se han evocado otros menos explícitos. A este respecto se señala que los grandes países como los Estados Unidos buscan reservarse los mercados que consideran suyos. Aunado a lo anterior, la idea de constituir una zona de influencia para resistir mejor a la competencia internacional y a los avances de la integración europea, es uno de los objetivos no declarados de los Estados Unidos. El TLCAN sería una etapa en el camino hacia la Iniciativa para las Américas destinada a cubrir todo el continente con una zona de libre cambio.

En este contexto, la idea de combinar la tecnología americana, la mano de obra mexicana y los recursos naturales canadienses resulta muy atractiva.

¹⁴⁴ Guillén Romo, Héctor “De la Integración cepalina a la integración neoliberal en América Latina: de la ALALC al TLCAN”. p 15-20.

Asimismo, se ha considerado el surgimiento de los agrupamientos regionales como un justo medio entre la nación y el mundo en su totalidad. La nación representaría un cuadro económico y político demasiado estrecho para favorecer el desarrollo, en tanto que el mundo en su totalidad sería demasiado gigantesco para reconciliar la operativa de las fuerzas productivas y la de las relaciones sociales. Para las empresas, las estrategias productivas regionales tienen muchas ventajas:

- “El nivel regional representa hoy el punto de equilibrio entre rendimientos crecientes que provienen de los efectos de talla y de deseconomías de escala que resultan de las dificultades para controlar la gestión y comunicar.
- El nivel regional permite reaccionar mejor al mercado tanto desde el punto de vista de la evolución de los gustos, de la incorporación de las innovaciones, los plazos de entrega y del servicio después de la venta.
- El nivel regional es un buen nivel de adaptación organizativa; permite explotar todas las potencialidades de la empresa y de su medio ambiente. En particular, permite reaccionar a la creación y a la evolución de bloques y acuerdos regionales” ¹⁴⁵.

En el caso particular de México, se ha insistido mucho en explicar la adhesión al TLCAN como una necesidad de “poner un cerrojo” a las reformas neoliberales de la década de los ochenta y principios de los noventa. En efecto, para el gobierno de México se trataría de impedir que gobiernos o grupos de presión futuros (cámaras empresariales, sindicatos, partidos políticos) anularan el proceso de reformas neoliberales. Al mismo tiempo se interpreta la adhesión al TLCAN como un mensaje enviado a los inversionistas nacionales y extranjeros en el sentido de que las reformas neoliberales serían irreversibles, lo que ocasionaría un suplemento de credibilidad.

¹⁴⁵ *Ibíd.* p 17.

Para ubicar la especificidad del TLCAN con respecto a la ALALC y a otras experiencias de integración en el mundo, es preciso tomar en consideración varios hechos¹⁴⁶:

- El TLCAN parece más conforme al espíritu liberal de apertura del artículo XXIV del GATT que lo que fue el regionalismo de primera generación como el de la ALALC¹⁴⁷.
- En tanto que la ALALC fue un mecanismo auxiliar de la industrialización sustitutiva, el TLCAN es un auxiliar de la industrialización impulsada por las exportaciones.
- En tanto que la ALALC se justificaba, sobre todo, con argumentos intervencionistas, el TLCAN se justificaba principalmente con el paradigma neoliberal.
- La zona de libre comercio de América del Norte que constituye una forma muy liberal de integración no es considerada como una etapa hacia una unión aduanera o un mercado común que son formas intervencionistas de integración.
- En el caso del Mercado Común Europeo la liberalización comercial fue progresiva y seguida mucho después por la liberalización financiera. En el caso del TLCAN, la liberalización comercial precedió brevemente la liberalización financiera.
- La apertura drástica de las fronteras, sin ningún tipo de medidas complementarias por parte del Estado o algún ente supranacional que ayude a reestructurar las empresas no competitivas, como aconteció en Europa, puede poner en marcha un proceso de destrucción-creadora donde lo destructivo puede llegar a ser más que lo creativo.

México tenía un fuerte intercambio comercial con los Estados Unidos, resultado en buena medida de una liberalización comercial unilateral anterior a la entrada en vigor del TLCAN. En estas condiciones, el interés por firmar un tratado se

¹⁴⁶ Salama, Pierre “América Latina: ¿integración sin desintegración?” En Riqueza y pobreza en América Latina, México, FCE, 1999, p 78-102.

¹⁴⁷ En el artículo XXIV del GATT se establece que un acuerdo preferencial puede ser aceptable en la medida en que elimine las barreras aplicables a la mayor parte del comercio entre los signatarios y siempre que no aumente la protección a terceros.

situaba más en el terreno de las inversiones directas y de las estrategias de implantación de las ETN. Se trataba de reforzar el atractivo de la economía mexicana.

Así, lo que estaba en juego con la integración económica Norte-Sur no se situaba sólo en el ámbito de los intercambios comerciales, según la concepción clásica de Viner respecto a la formación de una zona de libre comercio. Al lado de los intercambios comerciales hay que considerar los flujos de inversión y los movimientos de capital financiero ignorados por los enfoques tradicionales de la posguerra.

El enfoque de Viner, satisfactorio para explicar los acuerdos regionales como el de la ALALC en los años 50 y 60, resulta inadecuado para explicar el TLCAN. En efecto, como señala el profesor Guillén, “las nuevas formas de integración regional como la del TLCAN reposan principalmente sobre los flujos de inversión directa y de capitales, y sobre redes internalizadas implementadas por las CT”¹⁴⁸.

Además, la integración se opera entre socios con un nivel de desarrollo muy diferente, lo que aleja de la condición de similitud de nivel de desarrollo fijada por Viner para asegurar el éxito de la integración.

1.3.4 POLÍTICAS ECONÓMICAS, EMPRESAS TRANSNACIONALES E INVERSIÓN EXTRANJERA

En **política económica** un cambio muy importante que caracteriza la fase de **globalización** es el tratamiento a la **inversión extranjera**. Como ya se mostrado, **las ETN constituyen la unidad básica de la economía mundial actual**.

Se reemplaza la política reguladora y de control sobre la inversión extranjera por una política que promueve la inversión extranjera, otorgando la más amplia libertad para la actuación de las ETN. La política de trato nacional a estas

¹⁴⁸ Guillén Romo, Héctor “De la Integración cepalina a la integración neoliberal en América Latina: de la ALALC al TLCAN”. p 21.

empresas extranjeras las deja en mejores condiciones competitivas que a las empresas nacionales. De esta manera se ha facilitado la creación de estructuras productivas mundiales de ETN que atraviesan las economías nacionales en las que ellas están actuando.

En la medida que esta idea de globalidad en sentido amplio va creciendo, paralelamente se hace cada vez más importante el fenómeno de la elitización del comercio internacional, dado que el núcleo duro de éste se desarrolla por medio de las grandes ETN.

A la presión de los intereses de éstas sobre las políticas comerciales de sus respectivos gobiernos, deben añadirse las presiones gubernamentales tendentes a crear estas ETN.

El diseño de las llamadas "políticas comerciales estratégicas", tiene como finalidad la integración de las políticas comerciales de las ETN con los intereses políticos de los grandes estados.

Visto lo anterior, conviene matizar el concepto de "globalidad" como motor del incremento del comercio mundial, ya que ese aumento del comercio se ha desarrollado principalmente entre países que tienen niveles de tecnología, de educación, y de capital muy parecidos. Según el Banco Mundial, en 2005 más del 80% de las exportaciones mundiales realizadas tiene lugar entre países desarrollados. Para el año 1953 esa cifra era sólo de un 38%¹⁴⁹.

Pero no sólo ha habido concentración entre los países más ricos, sino que, dentro de esos países, conviene volver a matizar el concepto de globalidad, pues una de las características más relevantes es el hecho de que se ha producido una concentración de la actividad exportadora en unas pocas empresas, generalmente de gran tamaño, y con influencia planetaria¹⁵⁰.

En ese sentido: "Se cree que el desarrollo de las estructuras económicas esta siendo afectado particularmente por dos tendencias. La globalización es una de ellas. La segunda se refiere a la tendencia de producir crecientemente productos más variados y especializados"¹⁵¹. Dicha visión es clara si se

¹⁴⁹ Banco Mundial, Informe Económico 2006.

¹⁵⁰ Cardoso, E. y Helwege, A. "Economía en América Latina" Editorial siglo XXI. 1992.

¹⁵¹ Dussel et al., "Pensar Globalmente y Actuar Regionalmente". UNAM. México. 1997. p.16.

observa, que de la interacción de las características mencionadas y de los tres componentes que impulsan la globalización económica, se han generado fuertes interdependencias económicas, políticas y sociales entre los países y regiones (bloques) económicos. Dentro de esta dinámica de producción, las ETN influyen y contribuyen a los cambios al establecerse en otros países.

Se identifican cuatro tipos de **estrategias empresariales** principales reforzando el proceso de **globalización mundial**¹⁵²:

1. Estrategia multinacional (la empresa posee varias plantas en el mundo).
2. Estrategia internacional (venta de productos concretos de forma exclusiva en algunos países).
3. Estrategia global (relación con empresas complementarias).
4. Estrategia transnacional (competencia y participación en el ámbito internacional).

Por este tipo de razones, los elementos de la globalización se aprecian más en aquellos bloques o zonas estrechamente ligadas por vínculos comerciales y financieros (UE, MERCOSUR, ASEAN, TLCAN, etc.) a través de su comercio regional, intrarregional, y desde la visión de las ETN.

En este apartado se pretende mostrar una extraña paradoja que se presenta al hablar del **comercio internacional**. Desde el punto de vista teórico, se tiende a presentar el comercio internacional como algo movido por una infinidad de iniciativas empresariales que, superando las trabas e impedimentos de los respectivos Estados, logran establecer relaciones comerciales mutuamente ventajosas entre todos los países de la tierra. Parece como si sólo la libre iniciativa de los individuos fuese la responsable última de este comercio.

Por otra parte, hay unanimidad en que una de las causas principales del crecimiento del comercio internacional es la articulación, a finales de la década de los años cuarenta, de los acuerdos del GATT y de Bretton Woods. Acuerdos que fueron posibles gracias al poderío y liderazgo de los **intereses políticos y económicos de los EE.UU.** Ante este hecho, la mayoría de los partidarios de la "**libertad del comercio internacional**", que tanto insisten en el

¹⁵² Ibíd. p.17-20.

protagonismo de las empresas privadas, suelen pasar como si caminaran sobre ascuas.

La historia reciente del comercio internacional pone de manifiesto que su impulso no fue la consecuencia de la dinámica "individualista" y "neutral" del mercado, sino consecuencia de un **pacto político** entre un grupo reducido de **grandes potencias**, precedidas de las negociaciones, y donde la asimetría de poder fue, y sigue siendo, manifiesta¹⁵³.

John M. Keynes, que tuvo participación muy activa en la gestación de los acuerdos de Bretton Woods, y que había formado parte de la comisión británica encargada de preparar la "Paz de Versalles", relató en su libro "las consecuencias económicas de la paz", cómo en esos foros internacionales, encaminados a establecer acuerdos políticos y económicos, intervienen factores y motivaciones muy diversos: desde asuntos personales, circunstancias ambientales, tensiones políticas, coyunturas comerciales y posiciones geoestratégicas¹⁵⁴.

Del mismo modo, la historia de la construcción de la Unión Europea pone de manifiesto que el establecimiento de las condiciones del comercio internacional es algo que tiene más que ver con el **pacto político**, que con el "libre juego de las fuerzas del mercado". El origen político del comercio internacional explica la importancia que la competitividad ha tenido y tiene en su desarrollo. Conviene recordar que, como ha señalado Carl Smith, el concepto de enemigo es fundamental para la fundamentación de lo político¹⁵⁵.

Los primeros Estados europeos fueron también los promotores de las **grandes compañías comerciales**, que tan decisivamente contribuyeron a su solidez **política y financiera**. La historia de la británica "Real Compañía de Indias" es un verdadero paradigma de como política y comercio internacional son realidades inseparables. La famosa expresión "política de las cañoneras" resume la situación en la que no es sencillo distinguir lo militar, lo diplomático y lo comercial.

¹⁵³ Gough, I. "Economía política del estado de bienestar". Madrid, España: Blume, 1992.

¹⁵⁴ J.M. Keynes, "Las consecuencias económicas de la paz". Ed. Crítica. Barcelona, 2ª edic. 1991.

¹⁵⁵ Carl Smith, "El Concepto de lo Político" Alianza editorial, Madrid 1991

Muchas veces el comercio entre naciones se ha abierto camino cuando todavía resonaban las explosiones de los cañones o, más frecuentemente, bajo la muda amenaza de éstos. Esas grandes compañías comerciales eran emblemáticas y representativas del poder y prestigio de cada país, y actuaban respaldadas por toda la potencia política de sus respectivos estados. Sólo a finales del siglo XIX, la creación de compañías, o sociedades comerciales, dejó de ser concesión real o estatal, y su constitución o regulación pasó al ámbito del derecho privado.

Esta "privatización" de las grandes compañías, no ha representado una democratización o "individualización" del comercio internacional. En realidad, el "núcleo duro" del comercio internacional de nuestros días, se desarrolla en el seno de una especie de "Club de Élite", al que sólo pertenecen las grandes ETN, que han creado entre ellas un campo mundial de competencia, donde podría hablarse de una "globalización" de la economía¹⁵⁶.

Del mismo modo, esta "privatización" de las empresas tampoco representó la separación entre el poder político y el económico, sino todo lo contrario. Es un hecho, comprobable en las hemerotecas, que las relaciones comerciales internacionales, a partir de cierto volumen de negocios, hacen inevitable una cierta implicación y **actuación conjunta de gobiernos y las ETN**.

La estrategia competitiva de una ETN que acude respaldada, no sólo por su propio peso económico y financiero, sino por su capacidad de presión sobre uno o incluso varios gobiernos, obviamente no puede compararse a la de una pequeña empresa local.

No sólo hay presión de los intereses de las grandes empresas de un país sobre las políticas comerciales de sus respectivos gobiernos, sino que también hay presiones gubernamentales para crear grandes corporaciones empresariales, que le permitan un mayor peso específico en el comercio internacional.

En la misma línea, hay que destacar la asimetría de tratamiento que las potencias internacionales conceden a países donde los intereses comerciales o políticos son considerados como "**sensiblemente estratégicos**".

¹⁵⁶ CEPAL, "A new international industrial order: increased international competition in a centric world", informe No.48, Agosto. 1992. Santiago de Chile.

El debate sobre la contribución de las ETN al crecimiento económico de naciones como la mexicana fue, hasta mediados de los setenta, uno de los temas principales de los investigadores comprometidos con la problemática del desarrollo económico. Ya en 1963, José Luis Ceceña establecía las premisas del análisis del papel que jugaban las ETN en los procesos de desarrollo económico para México:

"Primero, el carácter monopolista de las operaciones de las empresas extranjeras en cada rama en que actúan, y segundo, la calidad de ser filiales o apéndices de grandes monopolios con matriz y dirección en Estados Unidos y con amplias ramificaciones en otras partes del mundo"¹⁵⁷.

Estas premisas del análisis que en general eran los rasgos definitorios de la IED, en el caso mexicano se concretaban, según el mismo autor, en las siguientes características:

- "(La inversión extranjera) tiene una importancia decisiva en la economía mexicana por su cuantía y por el control que ejerce en las más importantes actividades económicas del país".
- "El grueso está representado por empresas filiales de grandes negociaciones de Estados Unidos y constituyen apéndices dirigidos desde fuera".
- "Las empresas operan como monopolios en la producción y venta y como monopsonios en la compra".
- "Ejercen toda clase de presiones ante las autoridades mexicanas para obtener tal o cual ventaja, que con frecuencia adoptan la forma de intervenciones diplomáticas".

A partir de estas características se derivaba una evaluación de la contribución de las ETN al desarrollo económico claramente negativa. La naturaleza monopólica de la IED en un contexto de estrechez del mercado interno, determinaba sus efectos inhibidores de una industrialización más intensa y

¹⁵⁷ Ceceña, José Luis, 1963. "El capital monopolista y la economía mexicana". UNAM-IEEc, México. Edición 1994. Pág. 143-160.

homogénea desde el punto de vista tecnológico y, además, de ser una IED poco creadora de empleo.

Se trataba pues de una inversión extranjera, con una implantación productiva que estaba lejos de responder a la problemática planteada por la dotación de factores productivos con que contaba México y con una dinámica que agudizaba los desequilibrios existentes: la heterogeneidad tecnológica de la estructura productiva.

En cuanto al señalamiento del carácter extranjero de esa inversión, se pretendía indicar con ello el hecho de que la estrategia productiva de la ETN dependía de estrategias definidas a escala global, en función de objetivos de corporaciones situadas en mercados de alto poder adquisitivo y prácticas de consumo muy diversificadas, con gran capacidad de absorción tecnológica. Rasgos muy diferentes de las características del mercado mexicano.

Las exigencias del desarrollo industrial nacional no eran, por tanto, necesariamente coincidentes con las estrategias de expansión y funcionamiento de las ETN. Para Ceceña, la presencia de las ETN es vista como factor distorsionador de la industrialización.

Estas enseñanzas pueden ser sintetizadas en la afirmación de que el **desarrollo económico** debía sustentarse de manera fundamental en el logro de una coherencia del aparato productivo nacional. Es decir, en la integración de los distintos sectores que componen la economía, en particular entre la agricultura y la industria, pero también en la integración de las cadenas productivas en todos sus eslabones.

El desarrollo económico debía sustentarse y consistía en un proceso por el cual el tejido industrial debía volverse cada vez más denso y en el que la heterogeneidad tecnológica debía tender a ser cada vez menos un rasgo general del aparato productivo nacional. La profundización del mercado interno como base del desarrollo era el corolario de la teoría. Esta profundización se concebía como lo contrario de una especialización en términos de la teoría de las ventajas comparativas y más bien buscaba promover la multiplicación de las unidades productivas manufactureras y con ello la consecuente diversificación de la planta productiva.

Ésta era la manera como se planteaba la posibilidad de superar el círculo vicioso de la pobreza sustentado en la falta de ahorro interno.

Por otro lado, no se debe olvidar que el mismo paradigma latinoamericano del desarrollo económico había sido construido a partir precisamente de la experiencia de las economías más industrializadas. La noción de desarrollo autocentrado que se atribuye como el rasgo propio de las economías más industrializadas nos habla de cómo fue la profundización del mercado interno la base ese crecimiento.

Los países en vías de desarrollo al proponer para su desarrollo la consolidación y profundización del mercado interno sólo seguían ese paradigma histórico.

Bajo las anteriores conclusiones era natural que las ETN fueran vistas como factores que destruían las trayectorias de una industrialización integradora que proponía “la escuela latinoamericana del desarrollo económico”.

No era difícil calificar a esas fuerzas económicas transnacionales como prolongaciones de otro modelo de desarrollo, plenamente maduro y con otras exigencias: uso intensivo en capital, producción en gran escala para grandes mercados con alto poder adquisitivo, gran capacidad de generación e incorporación de tecnología; un mercado donde predominaba la competencia oligopólica, pero que en la escala de los mercados de las economías desarrolladas no implicaba necesariamente un poder de monopolio incuestionable, como sí lo podía significar en las economías menos desarrolladas. Por otra parte, no era tampoco difícil sospechar acerca de lo limitado que podían ser, en realidad, los aportes en capital provenientes de las ETN, lo que se calificaba como su mayor virtud.

El debate sobre la direccionalidad efectiva de los flujos de recursos se agregaba al anterior sobre la capacidad industrializadora de las ETN. La discusión sobre las prácticas contables de las ETN de sobrefacturación o subfacturación, según lo requieran las circunstancias fiscales de las economías que recibían a esos capitales, ponía en duda su aporte real de capital. En un estudio de la UNCTAD de 1978 citado por Marinho se describen los propósitos de la utilización de los precios de transferencia de las ETN: "Reducir al mínimo

los pagos por concepto de dividendos e impuestos a los accionistas y a las autoridades locales; para sacar el máximo provecho de las subvenciones y bonificaciones del Estado; para eludir los controles nacionales sobre la repatriación de utilidades; para la protección o especulación cambiarias, o para acumular saldos de caja en determinados países; o como instrumento de política de mercado para eliminar la competencia local"¹⁵⁸.

Pero sin duda, una de las críticas más radicales a las ETN fue en el terreno de los agentes económicos, de los grupos sociales que históricamente tenían la función de dirigir el proceso de desarrollo. Celso Furtado es concluyente en cuanto a los resultados de la penetración de los conglomerados de los Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, cuando afirma que esta penetración se realiza en todas partes de modo independiente del grado del desarrollo industrial, interrumpiendo la formación de una clase de empresarios con claro sentido nacional.

En palabras del autor: "no es que los empresarios nacionales hayan desaparecido, sino que fueron progresivamente impedidos de formarse con una visión de conjunto del desarrollo industrial del país e impedidos de tener acceso a los sectores de vanguardia de la actividad industrial"¹⁵⁹. El empresario local dejó de tener acceso a los sectores que estaban ligados a las transformaciones estructurales, los sectores que requerían una rápida asimilación del progreso tecnológico fueron abandonados paulatinamente por ese empresariado.

A partir de mediados de los años setenta, la preocupación por el seguimiento teórico de los impactos de las ETN en las economías latinoamericanas comenzará a declinar. La actitud de los gobiernos de la región hacia la IED será también menos reticente que antes, hasta llegar en los ochenta, a ser declaradamente pro IED. Pueden mencionarse varias razones de esos cambios de signo.

¹⁵⁸ Marinho, Luis Claudio (1981). "Las empresas transnacionales y la actual modalidad de crecimiento económico en América Latina.". Revista de la CEPAL, agosto. Santiago de Chile. Pág. 18.

¹⁵⁹ Furtado, Celso (1990). Economía mundial; transformación y crisis. Tercer Mundo Editores. Bogotá, Colombia. Pág. 149.

En el caso latinoamericano, se encontraba la decepción por el relativo fracaso de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI). En cuanto a las condiciones internacionales, el desprestigio de la ISI coincidiría con la constitución y consecuente expansión de una economía de endeudamiento internacional. Un conjunto de **cambios radicales** de la **economía internacional** tales como:

- El hundimiento del orden monetario internacional regido por los principios de Bretton Woods.
- La pérdida de competitividad de los Estados Unidos que propicia el déficit comercial y el déficit presupuestario del gobierno estadounidense, a lo que se sumará el embargo petrolero de 1974, provocaron que la economía mundial conociera un crecimiento de las reservas internacionales en una cuantía nunca antes vista.

Estábamos frente al surgimiento del llamado mercado internacional de capitales. Con ello, más que nunca, la posibilidad de sustituir el ahorro interno con el ahorro externo se planteaba como la opción inmediata para financiar el crecimiento. Los préstamos directos predominaban sobre la inversión directa, aunque ambos se convertirían en una pareja indisoluble.

La insultante **desigualdad** en la **distribución del ingreso**, el creciente **endeudamiento** o el **gasto suntuario** de minorías, son hechos que se analizan desde hace ya mucho tiempo. En Hirschman podemos encontrar la siguiente sentencia: “En un influyente artículo publicado en 1952, Paul Baran sostuvo que el crecimiento económico era imposible en estos países sin una revolución social: el capital privado era exportador; las élites nacionales, parásitas o compradoras, no podían ni querían invertir productivamente, y la ayuda extranjera sólo servía para fortalecer la estructura del poder existente, opuesta al crecimiento” ¹⁶⁰.

La banca internacional, las ETN y los gobiernos que podían ofrecer garantías de amplios recursos naturales para respaldar su endeudamiento, constituyeron el triángulo que dio vida a una **economía internacional** que parecía autonomizarse de las situaciones de **crisis** que caracterizaban a las naciones

¹⁶⁰ Hirschman, Albert (1984). “De la economía a la política y más allá”. FCE, México. Pág. 84.

desarrolladas en esa época: los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) comenzaron a inicios de los setenta a tener un crecimiento del producto que será en promedio la mitad de lo obtenido en las tres anteriores décadas.

Se trata de los inicios de las políticas neoliberales y de toda su ideología: un solo **modelo de desarrollo** y una sola manera de obtenerlo, el **capital internacional**.

Por el lado de las economías que buscaban consolidar su desarrollo, crecía la convicción de que a partir de este circuito o más precisamente de la circulación libre de los flujos internacionales de capital, el proceso de desarrollo económico podría ser financiado. La justificación de la apertura generalizada al capital internacional volvió a recurrir a los antiguos argumentos teóricos que tenían que ver con las propuestas analíticas que hacían de la “falta de ahorro interno, la falta de capital”, la razón de la reproducción del subdesarrollo. Las propuestas para corregir tal escasez venían en línea directa de las derivaciones del modelo de desarrollo dualista de Lewis.

Este modelo consistía, en lo esencial, en el proceso de transferencia al sector moderno de la economía del excedente generado en el sector agrícola, el único posible por definición, dadas las condiciones de subdesarrollo. Pero dados los límites que esta política conllevaba, en la práctica se debía recurrir a los flujos de capital foráneo, al ahorro externo.

El recurso de este tipo de ahorro, dentro de la teoría económica tradicional, no era otra cosa que el proceso de asignación óptima de factores productivos; transferirlos de donde eran abundantes a donde escaseaban, siempre y cuando la libertad de flujos comerciales y de capitales se mantuviera.

Los críticos de esta posición buscaron mostrar que los países en vías de desarrollo sí eran capaces de generar de manera creciente ahorro interno en la medida que se corrigieran aquellos factores que impedían movilizar el ahorro potencial como el gasto suntuario, propiciado por la creciente inequidad en la distribución del ingreso y, sobre todo, controlar la transferencia de recursos al exterior, que implicaba los diversos tipos de endeudamiento.

La CEPAL puso especial cuidado en señalar los peligros de recurrir en exceso a los **recursos externos**: no hay que olvidar que la IED es también endeudamiento. A esto se agregó el creciente abandono de los principios de política económica keynesiana, y con ello la utilización de las políticas de expansión crediticias como medio de compensar la falta de ahorro interno.

Es en este periodo cuando nuevamente se vuelve a una caracterización de las ETN en la que ellas se concebían como el medio por el cual la economía nacional podría beneficiarse de:

- Capital fresco para la **financiación** de la nueva etapa de industrialización.
- La incorporación de **tecnología punta** que diera competitividad a la economía nacional.
- El acceso de la economía nacional a los **mercados mundiales**.

La apertura y la desregulación de los mercados se conjuntarán para explicar que los debates económicos a lo largo de los ochenta queden centrados en otros temas lejanos a la evaluación de la IED.

Sin embargo, paradójicamente, en el momento de auge de la ideología de la globalización y de un predominio de los dictados de los mercados internacionales de capital, vuelve a tomar relevancia el debate sobre cuáles son los impactos efectivos de los flujos internacionales de capital en las economías emergentes, las que estaban un paso adelante de aquellas en vías de desarrollo. La discusión del tema adquirió gran intensidad en la pasada década a partir de la crisis mexicana de 1995, y reforzado por la crisis asiática de 1997. Este debate vuelve recurrentemente a primer plano. Hoy es de nuevo de máxima actualidad, pues este debate siempre viene acompañado de una grave crisis económica como la de escala planetaria que estamos viviendo.

El debate tiene como punto de partida la constatación ampliamente aceptada de la **desconexión que se viene operando entre los flujos internacionales de capital y la inversión real**. Esta desconexión significa que las **entradas de capital** no han contribuido efectivamente al **desarrollo de la capacidad**

productiva del país receptor, canalizándose más esos flujos de capital hacia el **aumento del consumo**.

La razón de lo anterior estriba en que partes importantes de esos flujos se dirigen a la compra de valores, es decir, a operaciones de corto plazo, lo que determina su volatilidad y su escasa o nula contribución a la producción.

En este marco de discusión, la **globalización** se da como un hecho irreversible y se considera que son los **movimientos de capital** su rasgo distintivo.

El debate se centra, por tanto, en la distinción de las dinámicas diferenciadas de los flujos internacionales de capital. Las diferencias se establecen a partir de los flujos de capital de corto plazo y los de largo plazo; en los primeros tenemos las colocaciones bursátiles fundamentalmente, y en los segundos el capital que se cataloga como IED. Serían los capitales de largo plazo los que tendrían la capacidad de contribuir efectivamente a la actividad productiva.

Precisemos aquí que parte de lo que se considera en la definición de la IED consiste en la adquisición de acciones, inversión cuyo comportamiento al final de cuentas es similar a las colocaciones de corto plazo. En cualquier caso, los flujos de capital de largo plazo solo podrían contribuir al crecimiento económico si cumplen las siguientes condiciones¹⁶¹:

- Los flujos foráneos de capital deben invertirse de manera sistemática en el incremento de una nueva capacidad de producción en bienes y servicios, evitando su desviación hacia el consumo.
- Cuidar que la inversión se haga de manera eficiente.
- La inversión debe privilegiar la producción de bienes exportables. El objetivo de ello es el de generar un excedente que permita enfrentar el servicio de la deuda externa.
- Se requieren de políticas económicas que permitan elevar el ahorro interno.

¹⁶¹ Ffrench-David, R., y Reisen, H., 1997. "Flujos de capital e inversión productiva, lecciones para América Latina". McGraw-Hill. Santiago de Chile.

- Los flujos de capital deben ser estables y predecibles y que esa inversión se haga de acuerdo con la productividad de los factores del país receptor.

Ahora bien, si se analiza el significado y los alcances de las anteriores condiciones, se observa que consideradas en su conjunto, los siguientes factores principales de la economía receptora son los que determinan los resultados de la IED:

- La infraestructura.
- La calidad de la mano de obra.
- La experiencia empresarial.
- La estructura de la distribución del ingreso.
- La integración interindustrial.
- El marco institucional.

Este análisis nos remite, de modo inevitable, a la propuesta de M. Porter que se resume en las preguntas que guían su investigación a la que nos estamos refiriendo¹⁶²:

- “¿Por qué las empresas asentadas en determinada nación pueden crear y mantener una ventaja competitiva contra los mejores competidores del mundo en un campo en particular?
- ¿Por qué una nación es frecuentemente la sede de tantos líderes mundiales de un sector?”

En estas preguntas queda implícita una respuesta, que el autor desarrollará a lo largo de esta obra citada, en donde se subraya la preeminencia histórica de las condiciones productivas nacionales como los factores principales de una articulación virtuosa con el mercado mundial.

Porter recoge esas condiciones en los elementos que conforman su famoso diamante que explica como interactúan esas condiciones productivas de la nación para lograr la ventaja nacional: estrategia, estructura y rivalidad de la

¹⁶² Porter, Michael (1991). La ventaja competitiva de las naciones. Vergara, Buenos Aires. Pág. 23.

empresa; condiciones de la demanda; sectores conexos y de apoyo, y condiciones de los factores productivos. A partir de estos elementos se gestará el desarrollo de empresas que articulen favorablemente la economía nacional al mercado mundial.

Las consideraciones anteriores califican de manera más precisa los aportes a la economía nacional de los flujos de capital internacionales, reconociendo, primero, las dinámicas distintas de los flujos de corto y de largo plazo, y, segundo, estableciendo claramente que el aporte efectivo de la IED esta condicionado por las características de la economía receptora.

Cuando se habla de los factores que determinan los resultados en la economía nacional de la IED, no se puede hacer abstracción de la forma concreta que adopta la inversión foránea directa. Ella llega bajo la forma y por el intermedio de empresas concretas, de ETN que poseen su propia dinámica y estrategias definidas a escala global y por las características de sus mercados de origen y por la estructura misma de la empresa transnacional.

Analizar las formas concretas que adopta la IED, implica redefinir el espacio mundial, dejar de considerarlo un mercado global homogéneo en donde los flujos internacionales de capital, la IED en particular, se comportan de la misma forma como lo haría las corrientes comerciales según la teoría tradicional del comercio internacional. En el momento que la IED adquiere concreción en la ETN, debemos trasladarnos a un mercado mundial que responde a un modelo de competencia monopolística. Esta característica llevará a un cuestionamiento radical de la teoría de las ventajas comparativas¹⁶³.

En este modelo se destacan dos rasgos: el primero tiene que ver con la segmentación de los mercados y su jerarquización y, el segundo, con las formas de competencia entre las ETN, formas que poca relación tendrían con la teoría económica ortodoxa y que estarían explicando a su vez la dinámica y la movilidad de la IED.

En este punto se puede decir que ya sea que analicemos esta segmentación y las nuevas formas de competencia por el lado de las llamadas “imperfecciones

¹⁶³ Michalet, Charles-Albert. “Transnational corporations and the changing international system”. *Transnational corporations*. Vol. 3, num. 1, febrero 1994. ONU.

del mercado”¹⁶⁴ o por medio de la teoría del ciclo del producto de R. Vernon¹⁶⁵, en ambos casos puede concluirse que “el comportamiento de la gran empresa en su proceso de expansión ya sea a través del comercio o mediante la inversión foránea, busca reproducir, administrar diferencias, aprovechándolas en el interior del espacio, ese sí homogéneo de la red organizacional de la gran corporación transnacional”¹⁶⁶.

Se puede afirmar que el llamado **mercado mundial** es en realidad un espacio fragmentado y jerarquizado, tanto por la acción propia de los intereses internos y externos de los **gobiernos nacionales** manifestos en las **políticas comerciales discriminadoras**, como por la estructura de la red de ETN que convierten al mercado mundial en un tejido de segmentos controlados y manejados por las grandes corporaciones. La ETN aprovecha la heterogeneidad, la integra a sus estrategias de expansión y con ello profundiza la diferencia.

En un trabajo de Bielschowsky y Stumpo de 1995¹⁶⁷, se muestra que a lo largo del periodo estudiado, se da un deterioro del grado de complejidad en los sistemas industriales de los cuatro países objeto de estudio lo que los aleja de la estructura industrial de los países de la OCDE. “El caso de México es especial porque el deterioro se produjo simultáneamente con el fortalecimiento de algunos sectores de gran dinamismo comercial y tecnológico, en particular la industria automotriz”¹⁶⁸.

En este sentido, la ETN presenta dos grandes tipos de estrategia. La primera es la estrategia comercial o fase de la filial-relevo. Esta estrategia de la ETN es la que liga más estrechamente el destino de la filial al del mercado interno nacional. Es este tipo de estrategia la que estudia Vernon en su Teoría del ciclo del producto proyectado a escala mundial¹⁶⁹. En este caso, la ETN busca aprovechar un mercado interno en crecimiento mediante las exportaciones que

¹⁶⁴ Krugman, Paul (1991c). “Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional”. FCE, México.

¹⁶⁵ Vernon, R., (1994). “Las consecuencias económicas y políticas de las empresas multinacionales”, FCE, México.

¹⁶⁶ Conde, H. Raúl (1997). “Globalización y política económica: los límites del crecimiento”. Colección Cuadernos del Seminario, Instituto de Estudios Educativos y Sindicales de América. México. Pág. 20.

¹⁶⁷ Bielschowsky, R. y Stumpo, G. (1995). “Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México”. Revista de La CEPAL. No 55, abril. Santiago de Chile.

¹⁶⁸ *Ibíd.*, Pág. 162.

¹⁶⁹ Vernon, R., (1994). “Las consecuencias económicas y políticas de las empresas multinacionales”, FCE, México.

antes realizaba en ese mercado. Sin embargo, se trata de reciclar localmente una producción estandarizada, que se encuentra en su etapa madura en los mercados mundiales, es decir, la de los países más desarrollados y cuya tecnología no es puntera.

Este tipo de producción no es competitiva y ubica a las economías nacionales, en las que predomina, en un lugar subordinado dentro del mercado mundial.

Cuando el mercado interno deja de ser atractivo para las ETN debido a las crisis recurrentes que han afectado a las economías latinoamericanas, en particular la mexicana, las corporaciones tienen las siguientes alternativas: vender o cerrar; racionalizar la operación de la empresa, manteniendo una participación mínima en el mercado con las consecuentes reducciones en personal e inversión.

Esta estrategia se traduce muchas veces en adoptar una forma de implantación productiva que puede denominarse la **filial-taller**. Esta forma de producción busca una especialización extrema al limitarse a un segmento del proceso global de producción.

Este tipo de implantación es la que se conoce como **maquiladora**; estrategia productiva que cuando se acompaña, además de lo barato de la mano de obra, de otras ventajas como la cercanía al mayor mercado del mundo, puede adquirir gran dinamismo. El problema de las maquilas para el desarrollo económico del país es su escasa integración al mercado interno que determina su baja capacidad para irradiar la incorporación tecnológica e impulsar al aparato productivo local.

Para el caso mexicano, en promedio, sólo el 2% de los insumos de las maquiladoras provienen del mercado nacional después de muchas décadas de funcionamiento en el país.

Es muy evidente el vigor exportador de la economía mexicana y la transformación de la estructura de sus importaciones. Este dinamismo hizo pensar a primeros de los 90 que la economía mexicana estaba bajo una revolución productiva similar a la de los países del sureste asiático. Pero esto finalmente no se dio, entre otras circunstancias, al estar concentrado en unas

cuantas empresas, la mayoría de ellas transnacionales, y en muy pocos mercados.

Cerca del 90% del comercio mexicano es con los Estados Unidos. A este respecto, Mortimore¹⁷⁰, busca poner en relación los logros exportadores mexicanos con el posible papel que han jugado las ETN en esas transformaciones, además de comparar los procesos de industrialización entre México y Corea.

Este autor concluye en su estudio comparativo que la “variante de Asia representa un tipo auténtico de industrialización y desarrollo de base nacional, un tipo de desarrollo desde dentro”. Variante que contrasta con lo que él llama el proceso de industrialización de México centrado en las ETN, en donde la economía mexicana se acerca a ser una plataforma exportadora de ellas.

Las consecuencias que esto arroja para el crecimiento económico son claras: una industrialización más pobre en la experiencia del aprendizaje, con muchas menores repercusiones positivas en el resto de la economía, menor capacidad de innovación tecnológica nacional; y más dependiente del capital y estrategias foráneas que agregan un elemento más de fragilidad a la economía mexicana y la hacen menos dueña de su futuro.

1.3.5 LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS NEOLIBERALES POSTERIORES A UNA CRISIS

Antes de que la investigación se centre en los aspectos relativos al fenómeno de la pobreza, en este apartado se van a analizar los procesos de ajuste posteriores a una crisis como las que México sufrió en los años 1982 y 1994. Este apartado servirá para mejorar el entendimiento de las acciones que el gobierno mexicano tuvo que realizar en esos años y sus consecuencias posteriores, sobre todo para la población más desfavorecida.

¹⁷⁰ Ver Mortimore, Michael (1998) “La competitividad internacional: un CANálisis de las experiencias de Asia en desarrollo y América Latina”, Serie Desarrollo Productivo No. 40, CEPAL.

Como se estudia en los siguientes capítulos, México abandonó en los años 80 su modelo de crecimiento económico autosustentado e inició su apertura comercial. Si lo hizo “convencido” de sus bondades, o no tuvo otra alternativa debido a las “presiones internacionales”, es objeto de otros estudios. Lo que se pretende en este apartado es estudiar qué posibilidades, de modo teórico, México podría haber abordado.

En términos teóricos, durante el proceso de ajuste se pueden distinguir dos tipos de mecanismos:

- La reducción del gasto interno agregado (o sea, la absorción).
- La reasignación del gasto desde bienes comerciables a no comerciables (aquellos que no se pueden comprar o vender en los mercados internacionales).

Cuando un país se enfrenta a un choque externo de carácter permanente en sus términos de intercambio o la disponibilidad de crédito externo se restringe, estos dos mecanismos entran en acción para restablecer el equilibrio en el mercado interno y en la balanza de pagos¹⁷¹.

Estos dos mecanismos empezarán a operar ya sea en forma ordenada, mediante la adopción de medidas explícitas o, si el gobierno no adopta medidas, en forma caótica. En este último caso, el equilibrio externo se establece de manera forzosa a través de la aceleración de la inflación. En la vida real, lo más probable es que el proceso de ajuste se dé por una combinación de ambas formas.

Entre las medidas explícitas más comunes de un proceso de ajuste se encuentran **la reducción del déficit fiscal** y **la devaluación de la moneda**. La primera reduce, tanto el consumo de bienes comerciables como no comerciables, mientras que la devaluación genera un aumento de la producción de bienes comerciables, y reduce su consumo al encarecerlos. Ambos mecanismos afectan los ingresos reales y la distribución del ingreso entre los salarios y las ganancias. Además, si la reducción del déficit fiscal y la devaluación afectan no sólo la demanda agregada y su composición, sino que

¹⁷¹ Una descripción de estos mecanismos, por ejemplo, en W. M. Corden, “Inflation, Exchange Rates and the World Economy: Lectures on International Monetary Economics”, University of Chicago Press, Chicago, 1977, caps. 1 y 2.

también tienen un efecto contractivo sobre la oferta agregada, su repercusión en los ingresos reales será aún mayor.

Vamos a seguir una distinción que algunos autores hacen entre el ingreso percibido (antes de impuestos netos), el ingreso disponible (ingreso percibido menos impuestos más transferencias), el ingreso social (valor de los servicios que provee el sector público distinto de las transferencias) y el ingreso total (la suma del ingreso disponible y el ingreso social)¹⁷².

Una devaluación de la moneda modificará el ingreso percibido y su distribución. Disminuirán los salarios reales percibidos, y esta caída será más pronunciada cuanto menos sensible sea la oferta interna a los cambios de los precios relativos. Una reducción del déficit fiscal conducirá a una disminución del salario percibido, el salario social y el salario disponible y, por ende, del salario real total. Varios mecanismos causan esta disminución:

- Una reducción del déficit fiscal se traducirá a corto plazo en una disminución de la demanda agregada y, por ende, de la producción. La demanda de mano de obra será menor y, por lo tanto, los salarios reales percibidos tenderán a bajar.
- La reducción del déficit fiscal se obtiene por una combinación de aumentos de impuestos y eliminación de subsidios, lo que reduce el ingreso disponible.
- La reducción del gasto público se logra mediante una disminución de, entre otros rubros, el gasto social, lo que reduce el salario social y a menudo los salarios percibidos, porque parte de la reducción del gasto social se logra bajando los salarios de los empleados públicos. Además, la reducción de la inversión pública que comúnmente es parte de un programa de austeridad fiscal podría resultar en reducir el ingreso percibido y el ingreso social en el futuro.

Es de esperarse, entonces, que durante un proceso de ajuste caigan los salarios reales percibidos y totales. La caída de los salarios reales será tanto mayor cuando:

¹⁷² Taylor, L., (1986): "Modelos Macroeconómicos Para los Países en Desarrollo" FCE. México. pp. 25-30.

- La rigidez estructural esté más generalizada: por ejemplo, cuando la maquinaria o las materias primas importadas, no puedan ser fácilmente sustituidas por otras de producción nacional.
- Cuando las condiciones externas adversas sean más persistentes porque estas circunstancias implicarán una caída de la producción y la demanda agregada y, por ende, del ingreso recibido total mayor. Además, cuanto más difícil sea bajar la inflación, más pronunciada será la caída de los salarios reales en la transición de un equilibrio con alta inflación a otro con baja inflación.
- La devaluación, por otro lado, podría conducir a un aumento de las ganancias percibidas, pero las ganancias social y disponible podrían bajar.

Sin embargo, este proceso se refiere sólo a las ganancias percibidas dentro del país. Las ganancias percibidas por los nacionales que tienen capital en el exterior (en forma de intereses y dividendos) con una devaluación real de la moneda, tenderán a subir. El proceso de ajuste implicará también ciertos cambios de los precios relativos dentro del país.

En retrospectiva, la experiencia de **México** sugiere varias lecciones.

1. Para restablecer la estabilidad de precios y el equilibrio de la balanza de pagos resulta indispensable aplicar políticas fiscales y monetarias restrictivas. Sin embargo, éstas bien pueden no ser medidas suficientes ni siquiera ante la ausencia de salarios indizados. Las políticas macroeconómicas ortodoxas pueden funcionar mejor cuando van acompañadas de una política de ingresos cuidadosamente administrada.
2. Por lo que respecta al efecto sobre la estabilización de precios, liberalizar las importaciones opera en dos sentidos contrarios. Por una parte, los precios de las importaciones pueden funcionar como un tope para el precio interno de los bienes comerciables. Pero, por la otra, la liberalización de las importaciones puede ser desestabilizadora si la situación de la balanza comercial empeora de tal modo que el público, temiendo una devaluación, se vea tentado a transferir su capital al exterior. Si ello ocurre con rapidez y

México evitó tal resultado manteniendo elevada la tasa de interés real interna, controlando su postura fiscal y usando buena parte de sus reservas de divisas. En vista del riesgo, quizá habría convenido posponer una aceleración de la liberalización comercial hasta que la inflación hubiera bajado significativamente y las expectativas fueran menos volátiles.

3. Muchas de las dificultades de México para lograr la estabilidad y la recuperación económica se derivaron de la escasez e incertidumbre en la disponibilidad de financiamiento externo. Las rondas recurrentes de reestructuración de la deuda con los bancos comerciales y los plazos demasiado cortos del financiamiento oficial, en particular del FMI, creaban presiones adicionales en un ambiente en el que las expectativas eran de por sí volátiles y la reestructuración requerida era grande.

Un manejo internacional diferente de la crisis de la deuda podría haber conducido a una distribución más equitativa de los costos del ajuste en la que los bancos comerciales y los gobiernos acreedores habrían tenido que absorber las consecuencias de haber prestado a diestra y siniestra los primeros y no haber brindado una supervisión adecuada de dicho proceso los segundos. La respuesta internacional ante la crisis de la deuda implicó que los costos se absorbieran internamente, tanto en México como en los otros países sobre endeudados, sobre todo por quienes no podían recurrir a la fuga de capitales para proteger su riqueza.

Por último, el caso de México ilustra cómo la austeridad fiscal, la reducción del salario real y la adopción del menú completo de reformas sugerido por las instituciones de Bretton Woods pueden ser insuficientes para activar la recuperación económica. El caso mexicano demuestra que posiblemente se requiere de medidas institucionales innovadoras para convertir la estabilización en crecimiento sostenido.

1.4 La pobreza

Hasta este momento el trabajo de investigación se ha dado a la labor de mostrar las primeras variables de la hipótesis de esta investigación: la globalización, que provoca una mayor integración económica contenida dentro de las políticas económicas neoliberales imperantes -altamente influidas por las ETN-, y que para el caso de México ha tenido como consecuencia la firma del primer tratado de libre comercio entre países con un claro diferencial de desarrollo económico: EE.UU. y Canadá, frente a México.

Según las teorías clásicas del crecimiento, todos estos procesos de integración económica deberían provocar un incremento sustancial del comercio, que a su vez provocarían un “círculo virtuoso” de crecimiento económico que se expandirá por todos los estratos de la sociedad en forma de bienestar y crecimiento “para todos”.

Como se verá a lo largo de la investigación, estas **políticas económicas**, si bien cumplen con incrementos del comercio generando de ese modo una mayor riqueza en global, esta riqueza no se ha distribuido, para el caso de México, como era de esperar a partir de los paradigmas económicos ortodoxos.

En este apartado se pretende mostrar la siguiente variable de la hipótesis de investigación: el **fenómeno de la pobreza**, sus consideraciones conceptuales y sus múltiples dimensiones.

A menudo, en los análisis de la pobreza han predominado las preguntas sobre el número de personas que vive por debajo o por encima de una línea de pobreza definida en términos de ingresos o gastos. Este modo de análisis es muy importante, ya que permite una cuantificación, y una “foto” sencilla y clara de cuantos pobres tiene un país. No obstante, como se irá mostrando a lo largo de la investigación, este análisis, siendo necesario, no es suficiente para comprender lo que la pobreza significa en una sociedad.

De este modo, unido a los conceptos de pobreza de ingreso y gasto, se abordarán los servicios **educativos y de salud** –como “causas” más relevantes en la perpetuación de la pobreza; e igualmente, como, bien asignados, uno de

los mejores medios para combatirla-. Asimismo, se analizará la enorme **desigualdad** existente en la economía mexicana, variable para muchos de los estudiosos y académicos, máxima “culpable” de la situación por la que atraviesan millones de personas en el mundo, y más concretamente, Latinoamérica y México. Igualmente, la investigación tratará el fenómeno de la **migración**; una de las consecuencias de esta **desigualdad**, en este caso entre las oportunidades que “ofrece” México frente al poderoso vecino del norte.

La idea de **pobreza** es central, porque alrededor de ella se construyen las preocupaciones principales para el buen funcionamiento del sistema social y de sus integrantes. Sin embargo, muchas veces se opera sobre la base de sobreentendidos, como si la conceptualización de la pobreza fuese parte del “sentido común” y por tanto, fácil de resolver.

Este “sentido común” nos dice que la pobreza tiene manifestaciones muy obvias, que pueden observarse a simple vista y que, en general, confluyen en la insuficiencia de recursos materiales ya sea de los ingresos corrientes o de aquellos elementos que definen el ambiente físico en el que se desarrolla la vida de una persona como la disponibilidad de servicios básicos como salud y/o educación, entre otros.

Tanto desde una perspectiva analítica como de desarrollo de políticas sociales, no es extraño que la idea de carencia de recursos materiales sea la dominante para definir una situación de pobreza. Una “foto” que muestre quienes tienen y quienes no tienen ingresos, sirve para medir con estadísticas fácilmente disponibles y autoriza a hacer comparaciones internacionales e ínter temporales.

Esta idea de una “foto” es muy utilizada para medir la pobreza por ingreso -la “línea de pobreza”- que intenta dar una visión de la situación social por el sencillo medio de contar las personas que son o no son pobres por su capacidad para generar un determinado monto de dinero suficiente para adquirir una canasta básica de bienes para el sustento personal y/o familiar en el contexto de cada país.

Sobre esta primera base se han desarrollado muchos esfuerzos teóricos dedicados a refinar la idea, haciendo referencia a los condicionantes culturales

del ingreso y del sentimiento de bienestar, a la relación entre las necesidades absolutas y generadas así como a las diversas maneras de medir estadísticamente los ingresos y su relación con el nivel de vida¹⁷³.

Suponer que combatir la pobreza es básicamente transferir recursos materiales para permitir que las personas traspasen un umbral que las integrará en el mercado de trabajo y por tanto en una vida de progreso, es, cuando menos, una visión simplista que se asienta en hipótesis falsas sobre el funcionamiento del mercado laboral y del comercio internacional.

Un análisis del problema de la **pobreza** que no tome en cuenta el aspecto de **distribución de recursos** y posibilidades tiene una obvia limitación, no sólo por los aspectos éticos del tema, sino también porque soslaya las consecuencias que, en términos de reproducción intergeneracional de la pobreza y aún de crecimiento económico, tiene la **desigualdad**.

Es por ello necesario dedicar un esfuerzo para abordar la pobreza desde una perspectiva que sea más relevante como elemento explicativo. No es una tarea fácil, porque significa rozar ámbitos personales, morales y comunitarios a los que la ciencia económica muchas veces escapa, no sólo por razones ideológicas, sino también por el supuesto que la ampliación del campo de estudio haga el análisis inmanejable y por tanto irrelevante.

Con lo expuesto, se pretende incorporar al general principio de la carencia de ingresos, que puede ser tomado como “mínimo común denominador” de la pobreza, otros conceptos que amplíen la perspectiva. Entre otras, se podrían destacar las siguientes¹⁷⁴:

- En la actual coyuntura de desarrollo de las relaciones económicas y sociales, no sirven las perspectivas estáticas, sino que se requieren conceptos que expliquen la dinámica que conduce a la pobreza.
- Hay razones para afirmar que los análisis que no incluyen la dimensión distributiva, son insuficientes.

¹⁷³ Kamenetzky. “The Economics of the satisfaction of needs”. Human System Managements, número 2. 1981.

¹⁷⁴ En las siguientes páginas se van a recoger algunas ideas de la siguiente obra: “La Nueva economía del bienestar”, escritos seleccionados de Amartya Sen. Universitat de Valencia. Valencia, 1995. Introducción de José Casas Pardo.

- No todas las personas están en igualdad de condiciones/ posibilidades de convertir ingresos en resultados que mejoren su situación. El tema de las capacidades, entendida como medida de la posibilidad de concretar las opciones que le proporciona el medio en que vive, debe incorporarse en cualquier visión del problema que pretenda ser relevante.

Una razón para adoptar una perspectiva más amplia del bienestar y de la pobreza es que ésta refleja lo que la gente cree, en especial la que vive en comunidades pobres. La falta de ingresos es sólo una medida del bienestar de los grupos en desventaja. La pobreza tiene muchas dimensiones, de las que se pueden destacar:

- Condiciones educativas.
- Condiciones de salud inadecuadas.
- Falta de acceso a los servicios básicos.
- Vulnerabilidad.
- Baja autoestima.
- Exclusión social.

Las causas de la pobreza son múltiples. Los esfuerzos gubernamentales por reducirla se desarrollan en un contexto en el cual las influencias estructurales de largo plazo y las fuerzas externas de corto plazo juegan un papel muy destacado.

Entre los factores estructurales se encuentran patrones de propiedad de activos, geografía e influencias institucionales formales e informales que proceden de fuentes políticas, sociales y culturales.

Entre las influencias externas de corto plazo están los efectos del contexto económico internacional sobre la economía, los patrones de precios y las oportunidades de empleo, así como las afectaciones relacionadas con el clima.

La medición de la pobreza es una tarea esencial desde el punto de vista del diseño y seguimiento de las políticas encaminadas hacia el mejoramiento del desarrollo social y humano. Aunque la pobreza es una condición humana multidimensional que no puede reducirse a una estadística, se vuelve

fundamental contar con medidas de pobreza que sirvan como punto de referencia para enfocar correctamente las medidas necesarias para su erradicación. Su medición permite:

- Evaluar el desarrollo del país en términos del mejoramiento de las condiciones de vida de la población.
- Establecer la magnitud del problema del desarrollo.
- Caracterizar el fenómeno para el diseño de políticas, programas y acciones del sector público.
- Evaluar las políticas, programas, y acciones públicas de desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.

La pobreza es una realidad inaceptable para cualquier sociedad. La pobreza vulnera las bases constitutivas de la vida humana y representa la pérdida del potencial de existir y actuar de las personas. Por ello, y aun teniendo en cuenta la variedad de cálculos posibles sobre su magnitud, requiere ser considerada como un asunto de atención prioritaria.

Es necesario, por tanto, reconsiderar la importancia de la **pobreza en México**.

Según las estimaciones de pobreza basadas en la metodología oficial, en términos del ingreso (es decir la proporción de personas que tienen ingresos por debajo de los niveles juzgados como necesarios para sostener un nivel de vida digno) cerca **de la mitad de la población mexicana** vive por debajo de la línea de pobreza, y alrededor del 20% vive con un ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades mínimas de alimentación.

A pesar de una reducción significativa en la pobreza de ingreso desde la crisis de 1994-1995, la incidencia de pobreza sigue cerca de los niveles prevalecientes a los anteriores a la mencionada crisis. Esta situación reclama reexaminar si la población más necesitada ha sido tomada en cuenta apropiadamente en el planteamiento de las **políticas económicas y sociales** instrumentadas hasta ahora.

Por otra parte, si bien el análisis académico de la pobreza es añejo, hace pocos lustros que el tema ha comenzado a ser parte de la agenda de las políticas

gubernamentales, de la atención de los medios de comunicación masiva y de las preocupaciones de la opinión pública.

La existencia de núcleos de población en condiciones de carencia, aunada a la necesidad de que este problema sea más claramente apreciado por la sociedad, constituye una de las motivaciones básicas de este trabajo de investigación

La considerable complejidad implícita en la medición de la pobreza en el mundo, y más concretamente en México, sugiere que a pesar de aplicar criterios razonables, los resultados no necesariamente “reflejarán” exactamente la realidad, pues ésta es mucho más compleja y variada que ningún estudio o ejercicio de medición.

El concepto de pobreza no puede plantearse fuera del contexto de una filosofía social que teorice sobre la naturaleza de las necesidades del ser humano, y la importancia de ciertas carencias.

A partir de que los contextos filosóficos y teóricos son diversos, las implicaciones para la medición de la pobreza son variadas. Entender la pobreza como carencia de alimentos, por ejemplo, no necesariamente define la importancia de los bienes que proporcionan nutrición, ni lo que constituye la suficiencia de alimentos, o los posibles alimentos dignos de ser considerados como básicos.

Pero aunque se definan los componentes de lo que es un nivel de vida mínimamente aceptable, se presenta el problema de medir la presencia de tales componentes mediante elementos observables:

- ¿Cómo saber que se alcanzó una educación suficiente?
- ¿Cómo saber que los servicios de salud han sido suficientes?
- ¿Cómo establecer que la vivienda es la apropiada?
- ¿Cómo reconocer que se está bien nutrido?

En cualquier caso, aún respondiendo a estas preguntas habrá que enfrentar la inevitable inexactitud de la información, en ocasiones capaz de cambiar diametralmente la percepción de lo que se quiere medir. A ello habrá que

añadir las dificultades para agregar la información de los individuos, a escala de hogares, comunidades, estados o del país entero. Agregación no sólo de individuos u hogares, también de carencias. De forma que, después de tomar en cuenta las diversas carencias, pueda responderse con una sola cifra a la pregunta de qué tan pobre es la población mexicana.

En este apartado se revisan las bases conceptuales para la medición de la pobreza, los ejercicios de medición existentes para México y las decisiones metodológicas en que éstos se basan. El punto de partida será tratar de entender qué es pobreza y cómo se diferencia de otros fenómenos, para qué sirve medirla y cómo se lleva a cabo el ejercicio de medición con la información disponible.

1.4.1 EL CONCEPTO DE POBREZA Y SU HETEROGENEIDAD

Como ya se ha comentado, no existe un significado único del término pobreza, aunque un elemento común de las definiciones es la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por ciertas personas, lo que les representa una adversidad socialmente inaceptable.

Pobreza es un término que hace referencia a la privación de elementos necesarios para la vida humana dentro de una sociedad, y de medios o recursos para modificar esta situación.

Las discrepancias en el concepto provienen en buena medida de la forma en que se concibe el patrón mínimo deseable. Si se considera, por ejemplo, una sociedad donde las economías domésticas transforman sus activos en ingreso que les permite obtener bienes de consumo, que a su vez les generan bienestar. La transformación de activos en ingresos, de ingresos en consumo y de consumo en bienestar, se da bajo ciertas reglas de apropiación y en un contexto donde un conjunto de derechos, explícitos o no, se encuentran

vigentes. Así, la pobreza puede concebirse como una carencia definida en distintos espacios¹⁷⁵:

- Carencia en capital físico o humano (por ejemplo, carencia de un número de años de educación formal, de servicios de salud adecuados o de cierto tipo de vivienda).
- Carencia en ingreso (por ejemplo, de flujos monetarios o no monetarios suficientes para adquirir ciertos satisfactores).
- Carencia en bienes de consumo (por ejemplo, de una canasta de bienes alimenticios y no alimenticios).
- Carencia en oportunidades de participación en los mecanismos de decisión colectiva, o política, que le dan “voz” a la ciudadanía en la representación de sus intereses.
- Carencia en mecanismos de apropiación o de titularidades sobre recursos, que entre otras cosas provocan incertidumbre respecto al acceso a satisfactores básicos.
- Carencia en bienestar, entendido en un sentido subjetivo (por ejemplo, de un nivel de satisfacción personal adecuado).

Debido a que los mecanismos de apropiación o las titularidades se dan en el contexto de sociedades específicas, la pobreza también se ha concebido como un conjunto de **relaciones sociales que excluyen** a algunos hogares de la participación en los patrones normales de vida comunitaria. En esta exclusión, la distancia frente a la norma está íntimamente relacionada con la **desigualdad**, por lo que no es extraño encontrar definiciones de pobreza como diferencias de ingreso respecto al promedio o la mediana de la sociedad.

Cuando la distancia respecto a tal promedio se refiere a la propiedad de los medios de producción en vez de al ingreso, la definición de pobreza puede quedar asociada a la pertenencia a una clase social.

¹⁷⁵ Janvry & Sadoulet: “Crecimiento, Pobreza y Desigualdad en América Latina: Un análisis de las relaciones causales”. BID, Washington. 1999.

Unido a las anteriores, el comportamiento de los hogares con carencias de medios económicos ha sido base de definiciones de pobreza, considerando en esta situación a aquellos que suelen depender de la **asistencia del Estado**.

Combinaciones de estas definiciones permiten concebir la pobreza como una **privación multidimensional**, en donde la imposibilidad de obtener cierta especificación de activos, ingresos, bienes de consumo u otros elementos identifican a quien es pobre. Los elementos posibles para reconocer a quien es pobre pueden multiplicarse de forma indefinida, agregando cuestiones tales como inferioridad social, aislamiento o relaciones de poder desfavorables, lo que eleva la complejidad de la definición de pobreza.

Una forma de resolver tal multidimensionalidad de la definición de pobreza es concebirla en términos más generales, como privación de “**capacidades básicas**” en el sentido postulado por Amartya Sen¹⁷⁶. Las “capacidades básicas” son el conjunto de acciones o estados que los individuos pueden alcanzar, y que son considerados como indispensables para elegir formas y proyectos de vida específicos.

Bajo esta concepción, el estándar social se plantea a partir de lo que puede ser o hacer una persona, y los activos, el ingreso y los bienes de consumo sólo constituyen medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas. Tanto el bienestar percibido como las pautas de comportamiento, son resultado de las capacidades disponibles y de las preferencias individuales y no establecen por sí mismos una situación de pobreza.

Desde esta perspectiva, ser pobre significa que, dadas las condiciones sociales e individuales, las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para alcanzar las capacidades básicas.

Aun cuando pueden plantearse requerimientos universales para no ser pobre, es factible que aquello que permite cumplir dicho estándar varíe de una sociedad a otra, de un hogar a otro e, inclusive, de un individuo a otro. Así, si estar adecuadamente nutrido, evitar enfermedades y sufrimiento y estar

¹⁷⁶ Sen, Amartya: “Desarrollo y Libertad” Editorial Planeta, Madrid, 2000.

protegido de los elementos naturales pueden considerarse como partes del núcleo que define la pobreza, el reconocimiento de haber alcanzado los activos, los ingresos o los bienes de consumo apropiados depende de las ideas vigentes en cada sociedad y de las características biológicas de las personas integrantes de la unidad familiar.

De esta forma, la pobreza puede definirse en un sentido absoluto como la privación de capacidades básicas y en uno relativo como la carencia de los medios considerados como apropiados en una sociedad específica para alcanzar dichas capacidades¹⁷⁷.

Independientemente de la diversidad de situaciones de pobreza introducidas por su planteamiento como un fenómeno relativo, es útil separar la pobreza referida a la imposibilidad de alcanzar la eficiencia biológica, de aquella asociada principalmente a la interacción con el medio social.

- La primera está estrechamente relacionada con estar adecuadamente nutrido y razonablemente saludable.
- La segunda, por el contrario, se asocia con el hecho de que las personas pertenecientes a un hogar puedan vivir experiencias que ellos consideran significativas en el contexto de la sociedad en la que viven.

Algunos investigadores consideran que las carencias que generan deterioro orgánico constituyen la **pobreza extrema**; aquellas adicionales que impiden funcionar como persona o integrarse al entorno social, corresponden a la **pobreza moderada**.

Es importante destacar dos aspectos especialmente pertinentes de la pobreza relacionados a su evolución en el ciclo de vida del hogar:

1. La pobreza puede afectar a un hogar en forma transitoria, o representar una condición permanente a lo largo de su ciclo de vida, y transmitida intergeneracionalmente. Por lo general, la **pobreza crónica** se asocia a la carencia de activos que requieren largos procesos de ahorro e inversión para ser acumulados; por ejemplo, **la escolaridad o niveles satisfactorios de salud**, y puede persistir en un horizonte

¹⁷⁷ Ibíd.

intergeneracional; en tanto que la **pobreza temporal** o coyuntural se debe a caídas en los rendimientos o en la utilización de los activos disponibles; por ejemplo, bajas salariales o **desempleo**.

2. El costo que representa para un hogar vivir en condiciones de pobreza se relaciona no sólo con los bajos niveles de vida que definen esta condición, sino con la vulnerabilidad a disminuciones significativas en estos niveles a raíz de eventos transitorios.

Conviene distinguir el concepto de pobreza de otros conceptos distributivos que, como la **desigualdad**, consideran diferencias en los niveles de vida de todos los individuos de una sociedad y no se enfocan sólo, o aun prioritariamente, en la distribución truncada por un estándar mínimo.

Un aumento de la **pobreza**, no necesariamente implica una mayor **desigualdad**, cuando disminuyen aún más los ingresos de los pobres, ni un aumento de la desigualdad necesariamente implica un mayor nivel pobreza, ya que podría deberse exclusivamente a una mayor dispersión del ingreso entre la población por encima de la línea de pobreza¹⁷⁸.

Por otra parte, es posible incluir medidas de dispersión o desigualdad entre los pobres como un componente importante de la medición de la pobreza, además de cuantificar el número relativo de pobres y la brecha que los separa de la línea de pobreza.

Otros conceptos distributivos, como la **marginalidad**, la **marginación** o la **exclusión**, en cambio, si bien son utilizados a menudo como conceptos alternativos, pueden entenderse en función del concepto general de pobreza aquí descrito.

La **marginalidad** es un término que surge en los años veinte en la sociología urbana para explicar los conflictos que presentaba entonces la ciudad. Muchas décadas después, y tratando de explicar las causas del populismo desde el marco conceptual de la teoría de la modernización, se identificó la existencia de sectores de la población marginales, económica y socialmente segregados en

¹⁷⁸ En México se observó que después de las crisis del 82 y 94 aumentó la pobreza a pesar de la disminución de la desigualdad. Cortés ha llamado a este fenómeno “equidad por empobrecimiento”. Cortés, F. “Evolución y Características de la Pobreza en México en la Última Década del Siglo XX.” Serie Documentos de Investigación. México: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). 2002..

áreas no incorporadas al sistema de servicios urbanos y en viviendas improvisadas asentadas en terrenos ocupados por lo general ilegalmente. En los años sesenta, se identifica la marginalidad con “la no participación” causada por la desintegración interna de un sector marginado que habita en las ciudades. Esta propuesta distinguía cinco dimensiones de la marginalidad¹⁷⁹:

- La ecológica.
- La socio-psicológica.
- La sociocultural.
- La económica.
- La política.

En cierto sentido, el concepto de **exclusión** es muy próximo al de **marginalidad**. En contraposición a esta concepción, desde una perspectiva marxista, se alude a esta noción para hacer referencia a aquella porción de la fuerza de trabajo que no encontraba una inserción estable y bien remunerada en el sistema productivo, y que distinguiéndose del ejército industrial de reserva de los países capitalistas avanzados, se transformaba en masa marginal.

El concepto de **marginación** ha sido utilizado para definir estrategias y políticas sociales, enfocadas a la dificultad estructural para propagar el progreso técnico en los sectores productivos, y que socialmente aparece como una persistente **desigualdad** en la participación de los ciudadanos y grupos sociales en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus beneficios.

La **exclusión** se refiere a las dificultades de los trabajadores y sus familias para acceder a los bienes básicos (exclusión social directa) y a un conjunto de mecanismos que son considerados factores de riesgo social que agravan la situación de pobreza y/ o impiden su superación, tales como:

- La discriminación étnica y de género.
- Los obstáculos para acceder al crédito.
- La justicia.

¹⁷⁹ Castel, Robert: “Encuadre de la exclusión”. En Karsz, Saul. “La Exclusión: bordeando sus fronteras.” Definiciones y matices. Barcelona: Gedisa. 2004. Pág. 21-38.

- La vivienda y los servicios básicos.
- Participación en los procesos decisorios.

Pero tal vez, el efecto más profundo se da en la percepción que las personas más vulnerables tienen de la relación entre su pasado, su presente y su futuro. Toda la evidencia disponible muestra que se ha roto para ellos la visión positiva de una trayectoria de progreso, que forma parte de la cultura primordial de cualquier individuo y en función de la cual cada uno asienta la seguridad en el valor del propio capital humano.

Las personas pueden sentirse excluidas, no solo porque actualmente están sin un trabajo o ingreso, sino porque tienen pocas perspectivas para un mejoramiento en el porvenir¹⁸⁰.

Esta reversión en el modelo virtuoso de “un futuro mejor” ha sido acompañada también por una modificación profunda del marco ideológico y operativo en el que los seres humanos pueden encontrar algún espacio de solidaridad que les ayude. En las últimas décadas se ha ido construyendo un discurso centrado en el individualismo como la fuerza esencial del progreso, que deja librado a sus escasas posibilidades a quienes no tienen el capital humano necesario para avanzar.

Así, por ejemplo, como condición para el logro y mantenimiento del equilibrio macroeconómico, en el mundo se reforman los sistemas de pensiones o de salud con mayor preocupación por el criterio de eficiencia que por la universalidad en el acceso y la solidaridad en el financiamiento.

Parte de esta problemática ha dado lugar a plantear cuál es el capital humano y el capital social necesario para lograr inserción social sin el apoyo de sistemas universales de seguridad social. A esta preocupación central por la alteración en las condiciones de vida presente y futura generadas por las reformas económicas imperantes, muchos autores han agregado el análisis de otras causas estructurales que determinan la imposibilidad de participar plenamente

¹⁸⁰ Esta idea puede refinarse aún más desde el punto de vista analítico. Las personas pueden ser pobres sin estar socialmente excluidas, o socialmente excluidas sin ser pobres. El desempleo puede causar exclusión social, pero el empleo no asegura inclusión social.

de las actividades, instituciones o alternativas de la vida en comunidad, limitando por tanto la condición de ciudadanos plenos¹⁸¹:

- Atributos personales, tales como estar sano o tener determinado nivel de educación.
- Acontecimientos propios de la vida, como la pérdida de un trabajo.
- Las características del lugar donde se vive, como el transporte o la violencia.
- Las instituciones sociales, políticas y económicas de la sociedad, tales como leyes o normas que discriminan a grupos sociales.

Tomando estas dimensiones, se ha intentado definir el concepto de **exclusión** como un “fenómeno multidimensional que se produce cuando un conjunto de factores de riesgo social se acumula sobre un mismo individuo, un mismo grupo humano o una misma área territorial, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente y/o de participar plenamente de sus capacidades”¹⁸².

Resumiendo, según las ideas analizadas hasta aquí y de acuerdo con la preocupación original por lograr entender la pobreza desde una perspectiva que sea relevante y pertinente, para comprender porqué una persona es excluida, o porqué no puede ejercer plenamente su ciudadanía, no es suficiente contar con una visión estática o “fotográfica” de la realidad.

Esta mayor complejidad de los procesos vitales, y la consecuente dificultad para medirlos e interpretarlos, explica de alguna manera el motivo por el cual la idea simple de resolver el problema de la pobreza “poniendo a disposición” programas de ayuda, resulta insuficiente.

Tomar esta perspectiva implica la reivindicación de lo subjetivo y del ámbito de “las prácticas sociales, las formas de organización, los modelos políticos y los valores en los que se desenvuelve la persona y en el que se expresan y realizan sus necesidades”¹⁸³.

¹⁸¹ Estas ideas forman parte de un interesante trabajo analítico que busca operacionalizar la idea de exclusión desarrollada en el Centro para el Análisis de la Exclusión Social (CASE) del London School of Economics. Sparks, J., “School, education and social exclusion”, Case paper 29.

¹⁸² Feijóo, M. C.: “Nuevo país, nueva pobreza” Fondo de Cultura Económica, México, 2001. Pág. 42.

¹⁸³ Max Neef, M. “Desarrollo y necesidades humanas”. Edit. Nordan-Redes, Montevideo, 1998, Pág.48.

1.4.1.1 EL CONCEPTO DE POBREZA: LAS NECESIDADES HUMANAS

Las necesidades y la manera como las personas pueden satisfacerlas es un asunto central por sus implicaciones individuales y sociales. Determina la calidad de vida de las personas y por tanto es un indicador del sentido y el éxito del desarrollo de una sociedad.

Las necesidades son requerimientos permanentes del desarrollo humano cuya realización es obtenida en cada momento histórico por satisfactores -formas de ser, tener, hacer y estar- propios de cada cultura y que, obviamente, debe superar ciertos umbrales mínimos por debajo de los cuales la persona no vive dignamente.

Max Neef clasifica las necesidades en dos grandes grupos¹⁸⁴:

- Las existenciales (Ser, Tener, Hacer, Estar).
- Las axiológicas (Subsistencia, Protección, Afecto, Entendimiento, Participación, Ocio, Creación, Identidad y Libertad).

Si se acepta esta clasificación, es entonces evidente que el hombre no construye su vida sólo con la satisfacción de la necesidad de subsistencia o con satisfactores puramente materiales. Las personas sienten como una agresión a su dignidad y a su posibilidad de desarrollo integral la carencia en alguno de tales satisfactores, aunque esa necesidad pudiese ser compensada con un “exceso” en otro satisfactor.

Analizando las demandas de los diversos grupos sociales en determinados momentos de su desarrollo (los indígenas, mujeres o los homosexuales, por citar algunos) es evidente el papel central que ha tenido la exigencia de reconocimiento y aceptación de necesidades tales como el Ser, la Identidad y la Libertad para su desarrollo e inserción social.

La realización concreta de las necesidades requiere de medios que tienen diversa trascendencia según el marco cultural en que operan. La definición de tales medios es muy amplia, si bien para el objeto de este trabajo, es útil detenerse en la propuesta de John Rawls¹⁸⁵ quien en su “Teoría de la Justicia”

¹⁸⁴ Ibíd., pp. 48-50.

¹⁸⁵ Rawls, John: “Teoría de la Justicia”. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, Pág. 114 y siguientes.

los ha descrito y clasificado en sintonía con la idea amplia de necesidades anteriormente descrita.

“**Bienes primarios**” son los “derechos y libertades; oportunidades, ingreso y riqueza y las bases sociales de la auto-estima”. Los bienes primarios constituyen un conjunto mínimo de recursos materiales y culturales sobre los que es posible construir la acción.

Por ejemplo, uno de los activos naturalmente reconocidos como parte del proceso de construcción y sostenimiento de las oportunidades, es la **educación**. Sin embargo, requiere de varias condiciones para convertirse en un satisfactor positivo y sinérgico. En primer lugar, hay ciertas condiciones básicas, como nutrición, afecto y estímulo, que son imprescindibles para que el niño se abra a la acción educativa y pueda recibir conocimiento. Dado esto, hay que considerar el tema de los valores que se transmiten a través del modo de enseñar, de evaluar y en el clima educativo que se genera en las instituciones.

“Derechos y libertades” también constituyen recursos centrales para la realización personal y social, tal como lo analiza Amartya Sen. Para Sen, el logro y potenciación de los derechos y las libertades es un objetivo central para las personas y las comunidades desde el punto de vista ético y político por tres razones¹⁸⁶:

1. Su directa importancia en la vida humana, pues permiten desarrollar algunas de las capacidades básicas de las personas (como por ejemplo la participación social y política).
2. Su rol instrumental en asegurar que se escuchen y atiendan las demandas de los pobres, cuando estos formulan sus reclamaciones¹⁸⁷.
3. Su función constructiva en la conceptualización de las necesidades, a través de la posibilidad de discusiones abiertas que tomen en cuenta las condiciones concretas en las que éstas se desarrollan.

Es decir, según Sen, los derechos y la libertad son objetivos. Una sociedad necesita de libertad y derechos para llamarse realmente democrática, pero

¹⁸⁶ Sen, Amartya: “Desarrollo y Libertad”, Pág. 190-198.

¹⁸⁷ Sen afirma que nunca ha habido hambrunas en países con sistemas democráticos. Las hambrunas siempre se dieron en regímenes en los que no existían canales para que los gobernantes pudiesen percibir con anticipación la existencia de enormes injusticias en la disponibilidad y distribución de alimentos para los más pobres.

también instrumentos, pues el ejercicio de derechos y libertades contribuye a la democracia y al desarrollo. La libertad constituye, además del marco en el que se desarrolla la actividad humana, el objetivo hacia el cual tiende la misma. Asimismo tiene el valor instrumental de asegurar, a través de la libre discusión de las ideas, la incorporación de la pluralidad en el pensar y en el hacer.

En una reflexión colectiva generada por siete organizaciones que desarrollan programas de vivienda popular en todo el mundo acerca de las variables más relevantes para el éxito de sus intervenciones, se mencionaron, al mismo nivel de importancia que las variables económicas, las siguientes¹⁸⁸:

- “Generar espacios para hacerse oír e intervenir”.
- “Contar con el marco jurídico e institucional que garantice el derecho de actuar y regule el derecho de otros para limitar sus opciones”.
- “Abrir oportunidades a los más pobres para ponerlos, al menos, en situación de negociar colectivamente”.

Las “**bases sociales de la autoestima**”, que propone Rawls, pueden ser entendidas desde múltiples perspectivas. Un ejemplo clásico es la descripción que hace Adam Smith en 1776 en su libro “Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”. En un apartado, Smith se expresa en los siguientes términos: “por necesarios, yo entiendo no sólo los bienes que son indispensables para mantener la vida, sino también aquello que las costumbres del país consideran indecente no poseer, aún por las personas de más humilde condición. Una camisa de lino, por ejemplo, no es -estrictamente hablando- una necesidad de la vida. Los griegos y los romanos, supongo, vivían muy confortablemente aunque no tenían lino. Pero en la actualidad, a lo largo de la mayor parte de Europa, un trabajador respetable tendría vergüenza de aparecer en público sin una camisa de lino; porque ello demostraría su profundo grado de pobreza; en el cual se supone nadie caería sin una conducta extremadamente mala”¹⁸⁹.

¹⁸⁸ Reflexión colectiva de 7 organizaciones, sintetizado por Ana Hardoy (IIED-AL), mimeo, BsAs, 2001.

¹⁸⁹ Smith Adam. (1776) “Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”. Fondo de Cultura Económica, México 1980. Página 96.

Amartya Sen, en la misma línea, nos recuerda “**la vergüenza de aparecer en público**” como una de las agresiones mas fuertemente sentidas por los pobres y el efecto destructivo que esta situación tiene sobre la posibilidad de crecimiento tanto personal como laboral.

La **autoestima** funciona así como una condición necesaria para el reconocimiento de las propias posibilidades, para exigir su respeto y para potenciarla en la interacción social. Es por tanto una necesidad -la de reconocimiento- y una potencia -la motivación que genera la realización del derecho al respeto por la propia identidad-. La memoria y la percepción “**del derecho a tener derechos**”.

En los países occidentales, la idea de “dignidad”, presente en el discurso y la práctica de las luchas sociales expresa esa demanda de respeto no sólo por los derechos elementales, sino también por obligación de reconocer un espacio social y político acorde con ellos.

Pero la experiencia de estos últimos años, relacionada con los procesos de exclusión social, brinda numerosos ejemplos acerca de la forma como la imposibilidad de incorporarse al mercado de trabajo erosiona las bases personales de la autoestima y se convierte en una de las causas de la profundización del proceso, aumentando el desaliento y llevando a abandonar cualquier intento de reincorporación.

El reconocimiento de la existencia de estos bienes primarios sirve para llamar la atención sobre la necesidad de una mirada amplia acerca de los recursos con los que los seres humanos construyen su vida. También es necesario agregar que la utilización de todos estos medios: **recursos económicos, derechos y libertades y autoestima** para la satisfacción de las necesidades y la construcción de un proyecto de vida, no es un proceso individual.

La correlación entre las instituciones, su funcionamiento y sus resultados, es lo que hace que las personas se sientan parte de un proyecto común, elemento central a su vez para potenciar la actividad individual y su contribución al conjunto.

Algunos autores resaltan la idea de “confianza” o “capital social”, como dimensiones no materiales que contribuyen a la prosperidad de una sociedad¹⁹⁰. Pero estos procesos no son mágicos ni espontáneos. La creación de lazos solidarios es un desarrollo extremadamente complejo, en el que confluyen dimensiones culturales con comportamientos inducidos y oportunidades para definir la vocación y realidad participativa de una sociedad.

En palabras de Sen “la perspectiva de las potencialidades humanas se concentra en la posibilidad -la libertad sustancial- de las personas para lograr la vida que más valoran y para mejorar las alternativas que tienen”¹⁹¹.

La suma de las potencialidades de una persona -sus logros o “funcionamientos”- será entonces la medida de su libertad; y el objetivo del desarrollo será el aumento de las libertades de las personas.

1.4.2 MEDICIÓN DE LA POBREZA: ELECCIONES METODOLÓGICAS

En términos generales, la medición de la pobreza enfrenta cinco decisiones metodológicas que deben tenerse en consideración:

1. **Identificación del espacio pertinente.** Establecer si se entiende la carencia fundamental de las personas en términos de activos, de ingreso, de bienes de consumo, de capacidades o alguna combinación de estos u otros conceptos.

Ello incluye definir las variables específicas que capturan la dimensión pertinente, para demarcar con ellas el estándar mínimo aceptable. De esta forma, si la pobreza es concebida como necesidades básicas insatisfechas, por ejemplo, es necesario especificar qué necesidades se consideran como básicas y con qué información se determina su grado de insatisfacción.

2. **Selección de la unidad de análisis:** determinar si se cuantificará la pobreza en términos de hogares o de individuos y, en este último caso,

¹⁹⁰ Esta es la tesis central de Francis Fukuyama en “Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad”. Buenos Aires. Atlántida. 1995.

¹⁹¹ Sen, Amartya: “Desarrollo y Libertad”. Editorial Planeta, Madrid. 2000. Pág.98

si se ajustan o no las condiciones de las personas por sus respectivas características demográficas o de otro tipo.

3. **Identificación de las personas en condiciones de pobreza:** definir la norma de satisfacción mínima pertinente o “línea de pobreza” en la dimensión y unidades seleccionadas, para identificar a la población pobre.

Por ejemplo, si la pobreza se concibe como la privación de capacidades básicas, puede establecerse como parte de esta norma no sufrir desnutrición y, a cierta edad, saber leer y escribir; quienes no tengan suficientes recursos para simultáneamente estar bien nutridos y no ser analfabetas serían clasificados como pobres.

4. **Agregación de carencias:** en el caso de dimensiones múltiples, asignar un valor a las diversas insuficiencias para agregarlas y obtener un número que represente el nivel general de carencias del hogar.
5. **Agregación de individuos:** dar cierta ponderación a las personas según su nivel general de carencias y después sumarlos y alcanzar un índice global de pobreza.

Aunque en principio es posible contar como igualmente pobre a cualquiera que no haya alcanzado el mínimo considerado, es razonable diferenciar a los individuos por la intensidad de su pobreza. Por ejemplo, si las carencias se han convertido a unidades monetarias, es posible dar una ponderación más que proporcional a su carencia de ingreso a los hogares más pobres y posteriormente sumarlos para obtener un índice de la pobreza general. De esta manera, se considera no sólo la **intensidad de la pobreza** sino también la **desigualdad del ingreso** entre los pobres.

Dado que no existe consenso respecto al significado del término pobreza, y en consecuencia de la dimensión para medirla, tampoco hay acuerdo respecto a las variables que delimitan cada dimensión, la forma en que se agregan las carencias y la ponderación a dar a cada unidad. Idealmente se busca tener medidas que, por sus características, puedan generar el más amplio consenso

entre la sociedad. De las características mínimas deseables de la **medición de la pobreza** pueden enumerarse las siguientes:

- Transparencia de los supuestos normativos.
- Sensibilidad a la profundidad y distribución de la insatisfacción entre la población, además de considerar la incidencia promedio.
- Posibilidad de lograr la medición con la información estadística disponible.
- Robustez frente a rangos pertinentes de incertidumbre, tanto en la información como respecto a variaciones razonables en los parámetros de las medidas.
- Descomposición de los índices de pobreza entre grupos poblacionales identificados por características observables, tanto para tener explicaciones de los determinantes de la pobreza como para el diseño de programas dirigidos en forma prioritaria a grupos poblacionales específicos identificados de esa manera.

En la práctica, diversos autores han desarrollado medidas, principalmente, en los siguientes espacios:

- **Medidas monetarias:** basadas exclusivamente en el ingreso o gasto de las personas. Estas incluyen además del ingreso o gasto monetario reportado por los hogares, el ingreso o el gasto en especie imputado y valuado monetariamente, tal como los regalos, las transferencias, el autoconsumo en especie y el alquiler estimado por el uso de vivienda propia. En principio, puede incluirse cualquier otra partida pertinente al bienestar de las personas, siempre y cuando su valor monetario sea observable o imputable.
- **Medidas no monetarias:** que consideran rezagos en indicadores de bienestar que se definen en espacios unidimensionales no monetarios, tales como el acceso a agua potable, electricidad o drenaje, nivel de escolaridad o mortalidad infantil, inseguridad, etc.

- **Medidas multi-dimensionales:** que combinan indicadores de bienestar en dimensiones múltiples en un índice único.
- **Medidas mixtas:** los métodos combinados intentan integrar la información de carencias de bienes y servicios con la falta de los ingresos. Además de las dificultades propias de cada método, la combinación de medidas unidimensionales y multidimensionales requiere enfrentar la ponderación de cada dimensión, ya sea con valores monetarios o de otro tipo. Una vez lograda la homogeneización de dimensiones, es posible calcular índices de pobreza que incorporen el número, la brecha y la desigualdad de las brechas respecto al estándar establecido, aunque dichos índices son de difícil interpretación.

En América Latina, las medidas del primer y segundo tipo se han identificado, respectivamente, como los métodos de **Línea de Pobreza (LP)** y **Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)** a pesar de que, como se acaba de ver, es necesaria la especificación de una línea de pobreza en cualquier espacio, sea monetario o no.

La diferencia entre ambos métodos radica en que las medidas no monetarias en general definen normas mínimas en las mismas dimensiones en que la medida está definida, en tanto que las medidas monetarias identifican una canasta de satisfactores considerada como indispensable, en las dimensiones de necesidades o capacidades pertinentes, para después transformarla a valores monetarios utilizando precios de mercado.

La línea de pobreza parte de una canasta alimenticia, debiendo definirse también un valor monetario de otros recursos no alimentarios. La línea de pobreza así definida se confronta con el potencial de compra del ingreso de los individuos o el gasto efectivamente realizado, estableciéndose brechas de pobreza en valores monetarios. Tales brechas pueden incorporarse al cálculo de los indicadores agregados, los cuales detectan la extensión, la profundidad y la desigualdad de la pobreza.

Las medidas monetarias captan un componente básico de la pobreza en economías de mercado: la capacidad de adquirir bienes y servicios ofrecidos en el mismo, aunque pueden también captar algunos recursos que no se

adquieren en él, como las transferencias, los regalos y la producción de autoconsumo. A pesar de ello, estas medidas ignoran por lo general otros bienes potencialmente importantes como son los bienes públicos y los bienes y servicios privados provistos o subsidiados públicamente. Sin embargo, existen metodologías para estimar las transferencias monetarias que estos últimos bienes representan para los hogares.

La limitación principal de las medidas monetarias es su estrecha capacidad para representar dimensiones no monetarias como componentes en el bienestar de las personas. Aun cuando algunas de estas dimensiones juegan un papel fundamental en la definición de las líneas de pobreza monetaria (especialmente la dimensión alimentaria), resulta mucho más difícil en la práctica incorporar otras dimensiones básicas de bienestar, como **la educación o la salud**, apreciadas como bienes en sí mismos, más allá de su valor monetario.

Las medidas no monetarias, por otra parte, pueden incluir tanto bienes y servicios que constituyen insumos básicos en el nivel de vida de los hogares, como capacidades y funcionamientos que representan elementos constitutivos del bienestar.

Reconociendo que la pobreza es un fenómeno multidimensional, tanto en sus causas como en sus consecuencias, las medidas multi-dimensionales representarían un objetivo ideal. Particularmente las medidas “mixtas” que integren indicadores monetarios y no monetarios.

Sin embargo, estas medidas presentan problemas metodológicos importantes. El problema más evidente está en la agregación de dimensiones cualitativamente distintas ante la necesidad de definir ponderadores pertinentes. Aunque existen métodos para asignar ponderadores empíricamente, tales como los métodos multivariados, o el gasto (público o privado) dedicado a esos bienes, el problema aún no ha sido resuelto de manera que produzca un consenso general. Otro problema importante tiene que ver con la agregación interpersonal cuando se trata de dimensiones no monetarias.

Estas variables, a menudo, no se definen en forma continua, como el ingreso, sino dicotómicamente (analfabeta vs. alfabeto) o por un número acotado de unidades discretas (escolaridad), cuyo valor marginal para las personas puede variar en forma discontinua (secundaria completa vs. incompleta).

Los indicadores monetarios y multidimensionales deben entenderse como instrumentos complementarios, más que sustitutivos, cuando se intenta lograr una medición completa de la pobreza. La principal ventaja comparativa de los primeros está en la relativa transparencia de sus fundamentos, ya que estas medidas cumplen con las condiciones deseables mencionadas arriba: se pueden construir a partir de axiomas normativos claros y que puedan gozar de amplio consenso; permiten una variada gama de grados de sensibilidad a los rezagos de los más pobres; pueden ser aditivamente desagregables entre grupos poblacionales, y pueden sujetarse fácilmente a pruebas de robustez¹⁹².

1.4.2.1 MEDIDAS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONALES: NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS (NBI) DE LA CEPAL

La bibliografía conceptual sobre los aspectos multidimensionales de la pobreza es extensa. No obstante, para el objeto de este estudio, se van a analizar las medidas más utilizadas y sobre las que existe un mayor consenso internacional:

- Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) y “mixtos” aplicados por la CEPAL.
- Índice de Pobreza Humana (IPH) del PNUD.

Desde la perspectiva de NBI, la pobreza se mide directamente en función de carencias en necesidades específicas. Esto requiere que se defina con precisión cuáles necesidades del ser humano se consideran como básicas o esenciales. Es habitual que en el cálculo de pobreza por NBI se consideren los servicios de **salud**, la **educación** y la vivienda.

¹⁹² Sen, Amartya. “On Economic Inequality.” James E. Foster, Amartya Sen. Author(s) of Review: Peter Vallentyne. The Philosophical Review, Vol. 108, No. 1. Enero 1999 pp. 85-87.

La decisión de las variables específicas que se incluyen en la medición puede fundarse en criterios técnicos de confiabilidad y validez, así como en la información disponible. Los indicadores referidos a la vivienda suelen tomar en cuenta, por ejemplo, el material de que están hechos los techos, muros y pisos; el número de cuartos, el índice de hacinamiento y si la cocina, el comedor y los baños son de uso exclusivo; la disponibilidad de agua potable, de electricidad y de sistemas de eliminación de excrementos. Los indicadores de escolaridad suelen registrar la asistencia a la escuela de la población en edad escolar, así como el nivel educativo alcanzado por los demás miembros del hogar.

Una vez establecidas las variables correspondientes a las dimensiones pertinentes, se definen normas mínimas que permitan identificar a quién se considera como pobre en términos de estas carencias. Ahora bien, la dificultad de la definición de las normas se multiplica en función del número de indicadores, aun en aquellos casos en que pareciera a primera vista que se podría llegar a una norma por acuerdo general.

Las normas que establecen los límites entre los hogares (o las personas) que presentan carencias (o insuficiencias) respecto a una necesidad básica, son el punto central en la aplicación del método de NBI. La discusión suele enfrentar posiciones que se basan en juicios de valor diferentes, lo que hace muy difícil dar una solución general a este problema que sea aceptable para diversos investigadores.

Dado un haz de carencias (generadas a partir de las variables y las normas), hay que encarar el problema de decidir si un hogar y sus miembros son o no pobres. La forma más simple de hacerlo consiste en definir como tales a todos aquellos que presenten por lo menos una carencia. Las ventajas de esta aproximación son las siguientes:

- a. Su aplicación es simple.
- b. Evita el problema de cómo agregar en una sola medida indicadores distintos.

Sus principales limitaciones son:

- a. El número de hogares pobres tiende a aumentar con la cantidad de indicadores.
- b. Califica como pobre a un hogar con una carencia del mismo modo que a otro que tiene, por ejemplo, 10 carencias.

La alternativa más común consiste en construir una medida sintética que agregue las carencias. Ello implica también la necesidad de definir una norma mínima en este espacio multidimensional, para separar a los pobres de los no pobres. El procedimiento más simple consistiría en tomar un promedio, dando igual peso a todas las carencias, pero también se podrían emplear índices basados en sumas ponderadas.

Para determinar los ponderadores se puede recurrir a técnicas estadísticas, o bien imputar los valores monetarios a las carencias. Entre las técnicas estadísticas que dan como resultado un índice basado en sumas ponderadas destaca el análisis factorial.

Otro método para definir los ponderadores parte de la idea de que hay una relación inversa entre la forma como vive cada persona sus carencias y el grado en que están extendidas por la sociedad, atribuyendo mayor importancia a las insuficiencias menos generalizadas¹⁹³.

En síntesis, son varias las fuentes que llevarían a que en una misma situación se obtengan mediciones diferentes de la incidencia y la intensidad de la pobreza con el método de NBI:

1. Cuando hay desacuerdo respecto a qué necesidades deben considerarse como básicas.
2. Selección de paquetes de indicadores distintos para una misma necesidad esencial.
3. Discrepancias en cuanto a los criterios o normas para establecer carencias.
4. Formas alternativas para resumir los indicadores en un índice.

¹⁹³ Desai, M. and Shah, A. "An Econometric Approach to the Measurement of Poverty" Oxford University Press. 1988.

5. En caso de decidir un índice de sumatoria ponderada, el camino a seguir para cuantificar las ponderaciones.

1.4.2.2 MEDIDAS DE MEDICIÓN DE LA POBREZA MULTIDIMENSIONALES: ÍNDICE DE POBREZA HUMANA (IPH) DEL PNUD

El **Índice de Pobreza Humana (IPH)** es similar al de NBI. El IPH define elementos básicos constitutivos del desarrollo humano, sin los cuales se clasificaría a los individuos como pobres. Este método identifica variables correspondientes a tales elementos y lleva a cabo un ejercicio de agregación de aquellos identificados con carencias mediante ponderadores definidos bajo ciertas convenciones. Incluso, incorpora el acceso al agua potable, como lo hace el método de NBI, en su identificación de pobreza; por ello, comparte las virtudes y limitaciones del método de NBI antes mencionadas.

Sin embargo, el punto distintivo del IPH es su selección de variables diferentes asociadas a la pobreza, así como la ponderación que se hace de éstas.

Este indicador toma en cuenta tres dimensiones de pobreza¹⁹⁴:

- **(P1) supervivencia:** porcentaje de población que se estima morirá antes de los 40 años.
- **(P2) conocimientos:** porcentaje de adultos analfabetos.
- **(P3) nivel decente de vida,** o aprovisionamiento económico en general, que en el IPH no se mide por ingreso, sino por el acceso a servicios de salud y agua potable, así como el porcentaje de niños desnutridos menores de cinco años.

Estos son los índices más utilizados y de **mayor consenso** en el ámbito internacional, pues si bien presentan algunas limitaciones, su aplicación permite tomar **decisiones acertadas** en la lucha contra la **pobreza**.

En el siguiente apartado se va a hacer mención a los índices combinados, que si bien son conceptualmente muy interesantes, en muchas ocasiones, la falta

¹⁹⁴ Human Development Report 1997, PNUD, Nota Técnica 1.

de información fiable y la arbitrariedad a la hora de elegir las variables, hacen que los costos en términos de recursos y tiempo sean inabordables.

1.4.2.3 ÍNDICES COMBINADOS O MIXTOS

Los métodos mixtos combinan mediciones multifactoriales y monetarias de la pobreza, como por ejemplo los métodos de Líneas de Pobreza (LP) y Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En las medidas mixtas se suman las variantes metodológicas propias de ambas aproximaciones y se agregan algunas específicas, según la óptica que se emplee para sintetizar las mediciones parciales¹⁹⁵.

El método matricial combina en un arreglo rectangular las categorías pobres y no pobres por LP, con pobres y no pobres por NBI, generándose así cuatro casillas. Dos de éstas, las formadas por las categorías pobres por LP y pobres por NBI y la de no pobres por LP y no pobres por NBI contienen a los indiscutiblemente pobres o no pobres, respectivamente. Pero las casillas en que están los hogares clasificados como pobres por LP y no pobres por NBI o viceversa, abren el campo de la polémica. Los hogares en ambas casillas:

- ¿Deben de contabilizarse en el conjunto de los pobres?
- ¿Sólo deben formar parte de ellos los que son por NBI y por LP, o bien los hogares pobres por LP y no por NBI?
- ¿Sobre qué criterios se puede tomar una decisión razonable?

Optar a favor de una de ellas y en contra de otra introduce una ponderación diferencial: ¿Con qué base puede hacerse esa ponderación?

Otra manera de sintetizar ambas mediciones consiste en tomar un promedio ponderado de éstas, previo “escalamiento” o estandarización de las mediciones LP y NBI, y evitar de este modo introducir ponderadores implícitos. Un criterio que se puede emplear para calcular las ponderaciones consiste en calcular los costos asociados a la LP, y el costo que sería necesario sufragar para que

¹⁹⁵ Becaria y Minujin (1988): "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza" FCE. México.

cada hogar satisfaga las normas de NBI; la suma de ambos arrojaría como resultado el costo total, y los ponderadores serían las proporciones correspondientes. Puede decirse que la parte del costo que pondera a LP da poco espacio a la discusión, no así la referida a NBI.

- ¿Qué costo debe imputarse para dotar de agua entubada dentro de la vivienda a un hogar localizado en las afueras de una ciudad?

Sin embargo, esta no es la única forma de integrar ambas mediciones. Los investigadores podrían acordar una estrategia en que el resultado a que se llegue dependa lo menos posible de los criterios implícitos o explícitos usados por quien realiza el cálculo.

Hay varias posibilidades: considerar, a manera de ejemplo, que nos basamos en la información que proporcionan los hogares clasificados como “indudablemente pobres” e “indudablemente no pobres”, es decir, en el perfil de aquellos en que coinciden ambas clasificaciones según el método matricial. Enseguida hacemos un análisis de la cercanía o lejanía del perfil de cada uno de los casos “dudosos” con respecto a los pobres y no pobres. Con esta información los adscribimos a uno u otro grupo, dejando abierta la opción de que en algunos hogares sea necesario hacer un análisis más profundo antes de clasificarlos.

Esta no es la única posibilidad; se pueden idear varias formas alternativas de integración de las mediciones, como es el caso de asignar los individuos a uno u otro grupo con base en un modelo que permita calcular la probabilidad de que un hogar sea pobre.

En los tres casos se llegará a cálculos diferentes de incidencia e intensidad de la pobreza, y la discusión deberá centrarse en los criterios de agregación, siempre que se hayan resuelto las dificultades implícitas en las mediciones de NBI, y las que se encaran en la medición de índices de pobreza monetaria como en LP.

1.4.3 EL CONCEPTO DE DESARROLLO HUMANO

La utilización del **Índice de Desarrollo Humano** como indicador del nivel de desarrollo de una población se basa en la idea, generalmente aceptada hoy en los medios políticos y académicos, de que si bien el **crecimiento económico** es una condición necesaria para explicar el grado de avance de un país, **no constituye una condición suficiente**.

En otras palabras, se acepta la idea de que **crecimiento** y **desarrollo** son conceptos relacionados, pero distintos.

La implicación empírica de dicha posición no es trivial: los indicadores del producto per cápita, utilizados por muchos años como medidas del desarrollo de los países, son incompletos y no proporcionan toda la información deseada.

Es común ver en la literatura correspondiente ejemplos de países que tienen una posición relativamente aceptable si las comparaciones internacionales se realizan sobre la base de su ingreso per cápita, mientras que resultan en posiciones inferiores cuando se incorporan otros indicadores (el caso de México, entre otros). Existen también los casos opuestos, países cuya **política social** ha sido exitosa y brinda a la población acceso a servicios sociales que están por encima de lo que su nivel de ingreso, en principio, podría permitirles.

Conceptualmente, la discusión sobre el desarrollo económico fue redefinida a partir de las conferencias del profesor Amartya Sen tituladas “Equality of What?”. Sen retomó la discusión sobre la importancia de la igualdad económica planteando una pregunta central:

- ¿Cuál es la dimensión relevante para medir la **desigualdad**?

Los conceptos introducidos en dicho debate serían desarrollados posteriormente en los trabajos del profesor Sen y de otros filósofos y economistas del desarrollo. El argumento central de estos trabajos se basa en la idea de que la medición del bienestar no debe derivarse de indicadores “ex-post”, como lo planteaban los filósofos utilitaristas clásicos al otorgar una importancia central al acceso a bienes y servicios. De acuerdo con Sen, esta visión utilitarista carece de relevancia normativa.

La propuesta hace énfasis en el carácter instrumental del acceso a bienes y servicios, concibiéndolos únicamente como un medio para poder alcanzar un plan de vida o una realización individual plena.

Así, la medición del bienestar debería verse como un proceso con varios componentes:

- El acceso a bienes y servicios.
- Una función de “conversión” de estos bienes y servicios en opciones reales de planes de vida.
- Una función de “evaluación” que transforma la elección hecha en un nivel de satisfacción individual.

La función de conversión, por ejemplo, introduce una gran heterogeneidad entre individuos, heterogeneidad que se consideraba inexistente en los enfoques utilitaristas o bien derivaba en implicaciones inaceptables.

El conjunto de los “funcionamientos”, entendidos como las opciones reales disponibles para un individuo, se define como “capacidades”. Pensemos en un individuo que tiene acceso a un automóvil. De acuerdo con la visión propuesta, dicho automóvil no proporciona bienestar per se, sino que abre un conjunto de “funcionamientos” disponibles para dicho individuo. El acceso a ese bien le dota de un conjunto más amplio de capacidades: socializar, trabajar, disfrutar de momentos de recreación familiar, quizás participar en eventos políticos que, de otra manera, no le serían asequibles, mejorar su reputación social y, en consecuencia, su autoestima y su relación con la comunidad.

El individuo asignará un valor a cada uno de esos funcionamientos disponibles y evaluará la importancia de dicho conjunto de capacidades para su bienestar. La relación utilitarista que va directamente de mayor acceso a bienes a mayor nivel de utilidad se ve sustituida por una relación en la que el acceso a bienes abre un conjunto de capacidades, y son éstas las que impactan sobre el bienestar.

Es importante hacer notar que cuando se alude a la ampliación del conjunto de opciones reales, se hace referencia no solamente a las opciones disponibles sino también a las condiciones económicas, institucionales, cognitivas y

sociales con las que cuenta el individuo para ejercer su elección. Es en este sentido que se puede definir el desarrollo como una ampliación de la capacidad de elección de los individuos o, en términos filosóficos, como una ampliación de la libertad en el sentido positivo¹⁹⁶.

Para Berlin, cuando no existe un impedimento legal para ejercer cierta acción el individuo es “libre” en el sentido negativo (es decir, no le es negada la opción desde el punto de vista legal o normativo). Sin embargo, el individuo solamente es libre en el sentido positivo cuando es, además, plenamente capaz de ejercer su elección. La visión de libertad en el sentido negativo es común en los liberales clásicos y en la visión de algunos economistas contemporáneos.

En el desarrollo de las nociones de funcionamiento y capacidad es referente obligado el trabajo del filósofo John Rawls¹⁹⁷. Según él, entre los funcionamientos básicos, que deben proveerse en igualdad a los individuos, se encuentran ciertos “bienes primarios” que incluyen no solamente aspectos materiales, sino aspectos institucionales, de participación política y de realización social.

Aunque la implementación empírica del enfoque de las capacidades no es una tarea fácil, el índice utilizado internacionalmente incorpora tres funcionamientos básicos:

- Educación.
- Salud.
- Acceso a bienes y servicios mediante el ingreso.

El **Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)** publicó en 1990 el informe “**Desarrollo Humano. Informe 1990**”; dicho documento, que recogía las ideas básicas del “**ajuste con rostro humano**”, marcó el inicio de una nueva etapa en la **estrategia de desarrollo de las Naciones Unidas**.

En dicho informe define el concepto de desarrollo humano: “el proceso de ampliación de las posibilidades de elegir de los individuos que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir

¹⁹⁶ Berlin, I., “Two Concepts of Liberty.” En *Four Essays on Liberty*. London: Oxford University Press. 1969.

¹⁹⁷ Rawls, John: “Teoría de la Justicia”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires. 1993.

una vida saludable, creativa y con los medios adecuados para desenvolverse en su entorno social”¹⁹⁸.

Según del PNUD, el objetivo central del desarrollo humano sería el ser humano, ya que dicho desarrollo sería un proceso por el cual se ampliarían las oportunidades de éste. Dichas oportunidades, en principio podrían ser infinitas y cambiar con el tiempo; sin embargo, las tres oportunidades más esenciales serían:

- Disfrutar de una vida prolongada y saludable.
- Adquirir conocimientos.
- Tener acceso a los recursos necesarios para poder lograr un nivel de vida decente.

Para el PNUD, si no se poseen estas oportunidades esenciales, otras resultarían inaccesibles¹⁹⁹.

Pero el **desarrollo humano** comprende otras muchas dimensiones tales como la libertad política, económica y social, la posibilidad de ser creativo y productivo, respetarse a sí mismo y disfrutar de la garantía de los derechos humanos.

El desarrollo humano tiene además dos aspectos distintos:

- La formación de las capacidades humanas (mejor estado de salud, conocimiento y destreza)
- El uso que la población hace de las capacidades adquiridas (descanso, producción y actividades culturales, sociales y políticas).

El desarrollo humano va más allá de la satisfacción de las necesidades básicas, ya que compagina la producción y distribución de bienes de consumo con la expansión y uso de las capacidades humanas, incluyendo además un proceso dinámico de participación social, lo que lo convertiría en un concepto válido tanto para países desarrollados como subdesarrollados.

El informe del año 1990 presentaba una serie de importantes conclusiones²⁰⁰:

¹⁹⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “Desarrollo Humano. Informe 1990”. Disponible en <http://www.undp.org/spanish/>. Pag. 8-12.

¹⁹⁹ Ibid.

- Los **países en desarrollo** habrían realizado progresos significativos en materia de desarrollo humano durante las últimas tres décadas (aumentos significativos en esperanza de vida, alfabetización adulto, cobertura médica primaria, acceso a agua potable y producción de alimentos, y reducción de la tasa de mortalidad infantil).
- La **brecha Norte-Sur**, en el campo del desarrollo humano básico, se habría reducido considerablemente durante las últimas tres décadas, a pesar de que **la brecha de ingresos se habría ampliado**; la brecha se habría estrechado en los componentes de la supervivencia básica (esperanza de vida, analfabetismo, mortalidad infantil) y continuaría ampliándose en los campos del ingreso y de los conocimientos avanzados y alta tecnología.
- Los **promedios de progreso**, en cuanto a desarrollo humano, ocultarían grandes disparidades dentro de los propios países en desarrollo, entre zonas rurales y urbanas, entre hombres y mujeres, y entre ricos y pobres; el desarrollo humano sería sensiblemente menor cuando nos fijásemos en la población rural, femenina o pobre, por lo que la intervención pública, vía gasto social, sería ineficiente si no lograra llegar a estos grupos preferenciales.
- Sería posible **lograr niveles bastante respetables de desarrollo humano** incluso con niveles de ingresos bastante modestos; habría países con mejor clasificación según el desarrollo humano que según los niveles de ingresos, lo que indicaría que habrían canalizado una mayor parte de sus recursos económicos hacia el progreso humano que aquellos otros países con mayores niveles de ingresos y menores niveles de desarrollo humano.
- No existiría un vínculo automático en **crecimiento económico y progreso humano**; el camino más efectivo para el desarrollo humano sería el crecimiento económico acompañado de una distribución razonablemente equitativa del ingreso; sin embargo, a corto y medio

²⁰⁰ PNUD: "Desarrollo Humano. Informe 1990". Pag. 22-33.

plazo sería posible alcanzar un mayor desarrollo humano sin crecimiento, tan sólo con una distribución más equitativa de la riqueza.

- Los **subsidios sociales** serían absolutamente necesarios para los grupos de menores ingresos; los mecanismos del mercado podrían ser muy importantes para una asignación eficiente de los recursos, pero no garantizarían una distribución justa, por lo que se haría necesaria una política compensatoria que diese oportunidades económicas a la población más pobre.
- Los países en desarrollo no son tan pobres como para no poder pagar por el desarrollo humano y atender su crecimiento económico; los beneficios a medio y largo plazo de los gastos sociales sobre el desarrollo humano son muy importantes, por lo que resultaría muy conveniente una reestructuración de las prioridades presupuestarias de los países en desarrollo y mejora de la eficiencia pública.
- Los costos sociales del ajuste suelen ser optativos y no coercitivos; ante una reducción de los recursos públicos disponibles, el ajuste presupuestario podría recaer sobre distintas partidas, permitiendo salvaguardar los programas de desarrollo humano a costa de otros sectores de la sociedad menos necesitados.
- Sería indispensable contar con un entorno externo favorable que respaldase las estrategias de desarrollo humano; se haría necesaria una inversión de la transferencia neta de recursos Sur-Norte en Norte-Sur, lo que requeriría de una efectiva solución al problema de la deuda.
- Algunos países en desarrollo, especialmente África, necesitarían más asistencia externa que otros; el alto grado de privación humana que padecen determinados países, sobre todo africanos, los convierte en prioritarios de la ayuda externa que contribuya a la reestructuración del desarrollo a largo plazo.
- Si la cooperación técnica tiene como propósito ayudar a consolidar aptitudes humanas y capacidades nacionales en los países en desarrollo sería preciso someterla a un proceso de reestructuración; la

- Un enfoque participativo, incluida la participación de las organizaciones no gubernamentales (ONGs), resultaría vital en cualquier estrategia tendente a lograr un desarrollo humano exitoso; el Estado habría de ceder competencias a la sociedad civil, donde destaca la labor de las ONGs, que suelen ser pequeñas, flexibles, eficientes, funcionan con costes reducidos y promueven un desarrollo autosuficiente.
- Sería imperativo reducir drásticamente las tasas de crecimiento demográfico a fin de lograr mejoras apreciables en los niveles de desarrollo humano; las tasas de crecimiento de la población de los países en desarrollo desbordan la capacidad de estos países para satisfacer sus necesidades básicas y generan migraciones masivas, por lo que resultaría necesario fortalecer los programas de planificación familiar, alfabetización femenina, reducción de la fertilidad y atención médica materno-infantil.
- El crecimiento acelerado de la población en los países en desarrollo se estaría concentrando en las ciudades; dada la inevitable urbanización de los países en desarrollo, los urbanistas habrían de solventar problemas como la descentralización del poder y los recursos, la movilización de los ingresos locales de origen local, la construcción de viviendas e infraestructuras (incluida la asistencia a los más débiles) y la mejora del entorno urbano con especial incidencia en los suburbios.
- Las estrategias de desarrollo sostenido deberían satisfacer las necesidades de la presente generación sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propios requerimientos; debería tenerse en cuenta que cualquier tipo de deuda (financiera, de negligencia humana o de deterioro medioambiental) afectaría a las generaciones futuras y que la pobreza es el primer contaminante.

Los informes posteriores han seguido utilizando la misma metodología que el de 1990, aunque se han centrado en temáticas concretas (1992, desigualdad;

1993, sociedad civil; 1994, Cumbre Social; 1995, género; 1996, crecimiento; 1997, pobreza; 1998, consumo; 1999, mundialización, etc.).

El informe de 1997 merecería una especial atención por cuanto identificaba el desarrollo humano como la negación de la pobreza. Este informe definía la pobreza como la denegación de opciones y oportunidades básica para el desarrollo humano, vivir una vida larga, sana, creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad y respeto por sí mismo y de los demás²⁰¹. Además, señalaba la multidimensionalidad de la pobreza, destacando entre las principales dimensiones, la vida breve, el analfabetismo, la exclusión social y la falta de medios materiales.

Como se ha visto, el PNUD desde 1990 publica un informe anual sobre desarrollo humano que presenta la clasificación mundial de los países de acuerdo a la medición del **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**.

Si bien el número de países considerados cambia, México varía entre la posición 40 y 55 durante el periodo. Es importante aclarar que la metodología del cálculo del IDH ha sufrido diversos cambios a lo largo del tiempo, y por lo tanto, sus valores no son estrictamente comparables. Además, países que no formaban parte de la clasificación se han insertado en posiciones por arriba de México, lo cual explica en gran medida la pérdida de posiciones²⁰².

En las clasificaciones mundiales que se presentan en los Informes sobre Desarrollo Humano se observa que las posiciones de los países según el IDH no siempre corresponden con las posiciones que ocuparían según el PIB per cápita, es decir que utilizar sólo el indicador de ingreso como reflejo del desarrollo posiciona de manera diferente a los países con relación a la incorporación de las otras dimensiones.

Para medir el desarrollo humano se construyen índices que corresponden a la idea de que el subdesarrollo es una carencia de capacidades básicas más que una carencia de ingreso per sé. La introducción del enfoque de las capacidades para sustituir el enfoque del ingreso se ha tratado de reflejar no sólo en el

²⁰¹ PNUD: "Desarrollo Humano. Informe 1997: La Pobreza". Disponible en <http://www.undp.org/spanish/>. Pag. 2-5.

²⁰² En el Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2005 se publica el cálculo del IDH con metodología comparable y se observa que México permanece en la misma posición relativa durante el periodo de 1990 a 2003.

ámbito conceptual sino en la implementación de medidas multidimensionales del desarrollo²⁰³.

Aunque la evidencia empírica muestra en general una relación fuerte entre ingresos bajos y carencia de capacidades, existen casos en que esta relación no se cumple en el ámbito poblacional, como se ha mostrado en el caso de concreto de México. El PNUD muestra que no hay garantía de que el crecimiento económico beneficie a personas que no tienen acceso a los mercados. En realidad, la falta de conexión con mercados, o la exclusión de los mismos, es una de las razones que impiden que los beneficios del crecimiento se reflejen en ampliación de capacidades.

Varias preguntas relevantes surgen cuando se intenta establecer una medición multidimensional del desarrollo. Entre las más importantes desde el punto de vista conceptual se encuentran las siguientes:

- ¿Cuáles son los funcionamientos básicos a considerar?
- ¿Cuáles deben ser las ponderaciones adecuadas para agregar las distintas dimensiones?

Estas preguntas han sido centrales en las discusiones académicas y todas las propuestas de indicadores multidimensionales se enfrentan a ellas. En la literatura correspondiente se pueden encontrar observaciones críticas al índice de desarrollo humano en dos niveles: el conceptual y el de implementación.

Las críticas conceptuales tienen que ver, en general, con las preguntas señaladas anteriormente y se basan en la discusión sobre las dimensiones relevantes a considerar y su forma de agregación.

En este sentido, Kelley²⁰⁴ señala que la forma de agregación del IDH por medio de un promedio simple hace posible un nivel perfecto de sustitución entre sus tres componentes. Kelley observa que el PNUD no presenta un análisis detallado que justifique el uso de la fórmula de agregación del IDH; él sugiere que se dé un peso mayor al PIB per cápita, ya que el ingreso refleja la

²⁰³ Ravallion, M. 1997. "Good and Bad Growth: The Human Development Reports". World Development 25: 631-638 Mayo de 1997.

²⁰⁴ Kelley, Allen C. 1991. "The Human Development Index: 'Handle with Care' "Population and Development Review" 17 (2): 315-324 Junio de 1991.

capacidad de los individuos de escoger entre muchas otras dimensiones del desarrollo humano.

Sin embargo, aceptar esta propuesta es acercarse de nuevo al enfoque del ingreso y alejarse del enfoque de las capacidades. Este último autor somete a discusión algunos otros problemas teóricos de la medición del IDH.

Srinivasan²⁰⁵ alude a dos cuestiones en lo que al marco conceptual se refiere. La primera tiene que ver con el origen del concepto. En su opinión, el uso del enfoque “alternativo” data desde 1938, año en el que el Indian National Planning Committee enfatizó la necesidad de lograr mejores niveles de vida para la población a través de la reducción de la pobreza y de la búsqueda de una distribución más equitativa de la riqueza.

La segunda afirma que no hay correspondencia entre el concepto de las capacidades y su implementación a través del IDH debido a que las capacidades no tienen una métrica homogénea, a diferencia del enfoque del ingreso que sí tiene esa característica. Srinivasan señala en este sentido que, dado que el valor relativo de las capacidades varía entre individuos, grupos sociales y países y, tomando en cuenta que los componentes del IDH son funcionamientos en el sentido del profesor Sen, el valor intrínseco de cada funcionamiento no se captura en la medición lineal del IDH.

Entre las debilidades que se encuentran en las bases de datos, están los procedimientos de extrapolación de datos de pocos países a todos los demás para poder construir una medida del PIB homogénea, a través del poder de paridad de compra (PPC). También resalta la dificultad que representa el que la alfabetización se defina de distinta forma entre los países, así como la imposibilidad de catalogar la matrícula escolar por calidad de las escuelas.

Si bien las críticas anteriores tienen su grado de validez, es cierto también que la importancia y la utilidad del IDH han sido validadas empíricamente. Hoy en día, los sectores académicos y de política pública aceptan que el IDH provee información relevante sobre el estado del desarrollo desde una perspectiva

²⁰⁵ Srinivasan, T.N. “Human Development: A new Paradigm or the Reinvention of the Wheel?” American Economic Review, Papers and Proceedings, pp. 238-243. 1994.

amplia. Sobre la base de lo expuesto, PNUD ha desarrollado los siguientes índices:

Índice de Desarrollo Humano (IDH). Este índice se basa en la medición de tres dimensiones. Mide los adelantos medios de un país en tres aspectos básicos del desarrollo humano: vida larga y saludable, esperanza de vida y conocimientos.

- **Salud** (medido por medio de la esperanza de vida al nacer).
- **Educación** (se mide como una combinación de dos terceras partes de la tasa de alfabetización de adultos y una tercera parte de la tasa de matriculación a educación primaria, secundaria y terciaria).
- **Ingreso** (medido por el PIB per cápita real en dólares PPC).

Para el cálculo del IDH, primero se obtienen los índices parciales de cada dimensión (salud, educación, ingreso), cada uno de estos índices es calculado de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{IDH} = [\text{Índice de salud}] + [\text{Índice de educación}] + [\text{Índice de ingreso}]$$

Índice de Pobreza Humana Para Países en Desarrollo (IPH-1). Mide las privaciones en los tres aspectos básicos del desarrollo humano.

Este índice está basado en los siguientes indicadores:

- Porcentaje de personas que se estima no sobrevivirá hasta la edad de 40 años.
- Porcentaje de adultos analfabetos.
- Porcentaje de personas sin acceso a agua potable.
- Porcentaje de niños menores de 5 años de edad, con peso insuficiente.
- Porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud.

Índice de Pobreza Humana Para Países de la OCDE escogidos (IPH-2). El cálculo de este índice se basa en 4 indicadores. Mide las privaciones en los tres aspectos básicos del desarrollo humano y además refleja la exclusión social.

- Estimación de porcentaje de personas que no sobrevivirá hasta los 60 años de edad (P1).
- Porcentaje de adultos funcionalmente analfabetos (P2).
- Porcentaje de personas que se encuentra por debajo de la línea de pobreza (P3).
- Tasa de desempleo de largo plazo de la fuerza laboral (P4).

Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG). Refleja las desigualdades entre hombres y mujeres en los tres aspectos básicos del desarrollo humano. Al igual que el IDH, el IDG se basa en la medición de tres dimensiones (Salud, Educación, Ingreso):

- La dimensión de salud se mide por la esperanza de vida al nacer para mujeres y hombres.
- La dimensión de educación ocupa las siguientes variables: tasa de alfabetización de adultos mujeres y de adultos hombres y tasa bruta de matriculación escolar para mujeres y para hombres.
- En cuanto a la dimensión de ingreso se utilizan: salarios no agrícolas provenientes de las mujeres y los hombres; porcentaje de participación de las mujeres en la población económicamente activa; porcentaje de participación de los hombres en la población económicamente activa (PEA); población femenina total y población masculina total; Producto Interior Bruto.

Con el fin de normalizar las variables se establecen cotas mínimas y máximas fijas. El IDG está compuesto en cada dimensión de un índice calculado para hombres (H) y otro calculado para mujeres (M).

Índice de Potenciación de Género (IPG). Mide las oportunidades de la mujer más que su capacidad y refleja las desigualdades de género en los aspectos que componen este índice:

- Participación política y poder de adopción de decisiones.
- Porcentaje de hombres y mujeres que ocupan escaños parlamentarios.

- Participación económica y poder para adoptar decisiones.
- Porcentaje de mujeres y hombres en cargos de legisladores, altos funcionarios y ejecutivos.
- Porcentaje de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos.
- Poder sobre los recursos económicos.
- Ingreso estimado proveniente del trabajo femenino e ingreso estimado proveniente del trabajo masculino.

Para cada una de las variables de las tres dimensiones se calcula un Porcentaje Equivalente Igualmente Distribuido.

Índice de Adelanto Tecnológico (IAT). Refleja el desempeño de los países en cuanto a crear y difundir tecnología y crear una base de aptitudes humanas en los siguientes aspectos:

- Creación de tecnología. Se miden patentes per cápita otorgadas a residentes e ingresos per cápita recibidos del exterior por concepto de patente y honorarios de licencias.
- Difusión de innovaciones recientes. Se construye a partir del número per cápita de sitios de internet y de las exportaciones de alta y mediana tecnología como proporción del total de exportaciones.
- Difusión de innovaciones anteriores. Está basado en número per cápita de teléfonos celulares y fijos y en el consumo per cápita de electricidad.
- Aptitudes humanas. Se construye con la escolaridad promedio de la población de 5 años de edad o más y la tasa bruta de matriculación en áreas científicas en el ámbito terciario.

1.4.4 MEDICIÓN DE LA POBREZA POR INGRESO O GASTO

Una cuestión sobre la que merece la pena detenerse dentro de este marco conceptual, se refiere al debate abierto entre los investigadores y estudiosos de

los los fenómenos de la pobreza y la desigualdad respecto a si el ingreso o el consumo es una mejor medida monetaria del bienestar de las personas.

Por un lado, se encuentran quienes defienden que hay muy buenas razones para utilizar el consumo como el indicador del bienestar material, pues éste reflejará las estrategias con que los hogares tratan de suavizar los choques en los ingresos y las variaciones en los ahorros durante el ciclo de vida.

Por el lado contrario, otros muchos investigadores afirman que esto sólo es válido para poblaciones donde hay ahorros y pueden soportar la falta temporal de ingresos acudiendo a ellos. Por desgracia, en Latinoamérica y más concretamente en México, los niveles de pobreza son tan acusados que las posibilidades de ahorro son muy escasas, por lo que normalmente todos los ingresos son consumidos en cada periodo.

Aunque conceptualmente es interesante establecer la diferencia entre tener los medios para alcanzar al menos un mínimo nivel de vida y efectivamente alcanzar tal nivel, para propósitos de medición de la pobreza es de mayor importancia saber si en la práctica difieren sus estimaciones con variables mayormente asociadas al poder de compra o al consumo.

Para países desarrollados, Slesnick²⁰⁶ ha encontrado que las mediciones de pobreza basadas en gasto suelen ser menores que aquellas basadas en el ingreso, por lo que la elección de la variable para medir los niveles de vida es importante. Esto es debido a que los hogares pueden transferir ahorros o ingresos futuros al consumo presente en situaciones de adversidad y ahorrar en periodos de bonanza difiriendo en el tiempo su consumo.

Un elemento central de cualquier concepto de pobreza es la identificación de un nivel de vida que no puede ser alcanzado por ciertas personas, lo que les representa una adversidad socialmente inaceptable.

En este sentido, dado que el ingreso representa el potencial de adquirir bienes y servicios sin reducir la riqueza neta de una unidad económica, y el gasto el uso de éste y otros recursos para disponer de bienes y servicios o ahorrarlos,

²⁰⁶ Slesnick, D.T., "Consumption, needs and inequality", *International Economic Review*, 35, 677-703. 1994.

es necesario distinguir entre la carencia de oportunidades y la ausencia de resultados en la concepción de la pobreza.

En esta identificación es necesario enfatizar la ausencia de la oportunidad para obtener un logro, más que la ausencia del logro mismo.

Si se considera, por ejemplo, que las personas, como mínimo, deben ser capaces de aprender a leer y escribir para no ser consideradas como pobres, la situación de pobreza se determina estableciendo si las personas, haciendo uso de los medios a su alcance, no tendrían la posibilidad de adquirir esas habilidades y no observando directamente si las tienen o no. En otras palabras, la situación de pobreza no es una de carácter voluntario sino impuesto por las restricciones para acceder a aquello necesario para alcanzar un nivel de vida mínimo.

La naturaleza de lo socialmente indispensable depende de la perspectiva teórica con que se aborde la pobreza, pero no así la noción de que es la falta de la oportunidad y no del resultado lo que determina la posición de pobreza.

Para el caso concreto de México, El Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) ha considerado como guía en la definición de pobreza “la teoría de las capacidades básicas” de Amartya Sen. En términos del CTMP:

“Bajo esta concepción, el estándar social se plantea a partir de lo que puede ser o hacer una persona, y los activos, el ingreso y los bienes de consumo sólo constituyen medios para alcanzar ciertas capacidades, mientras que las características personales y el contexto social definen la forma de transformar estos insumos en capacidades específicas. Tanto el bienestar percibido, como las pautas de comportamiento, son resultando de las capacidades disponibles y de las preferencias individuales, y no establecen por sí mismos una situación de pobreza. Desde esta perspectiva, ser pobre significa que, dadas las condiciones sociales e individuales, las personas no tienen acceso a los recursos económicos necesarios para alcanzar las capacidades básicas”²⁰⁷.

²⁰⁷ Comité Técnico para la Medición de la Pobreza, “Informe 2002”. Pág. 8.

De acuerdo a lo anterior, el paso inicial para establecer el potencial que tiene un individuo o un hogar para alcanzar las capacidades básicas consiste en definir éstas y posteriormente establecer las “funciones de producción” involucradas, en donde los satisfactores actuarían como insumos para producir capacidades y la conversión de los primeros en las últimas dependería del entorno social y las características individuales.

A su vez, el nivel de ingreso determinaría, para un momento en el tiempo, la posibilidad de adquirir regularmente los bienes y servicios generadores de capacidades, mientras que la posesión, el uso y el precio de los activos establecerían la capacidad de generar ingreso de forma duradera.

En último término, la totalidad de los recursos de los que pueda disponer un individuo u hogar a lo largo de su vida determinará, dadas sus características y entorno, su potencial para alcanzar un conjunto de capacidades básicas.

En suma, la riqueza total que una persona u hogar es capaz de generar o controlar en su existencia y la capacidad de movilizarla (en el tiempo y en el espacio) determina su situación de pobreza, dadas sus características individuales y su entorno social.

Debe notarse que esta afirmación es cercana a la idea de Sen de que en la consideración del nivel de vida de una persona lo pertinente es su “libertad para alcanzar cierto bienestar” y no el bienestar alcanzado en sí mismo. En otras palabras, al estudiar el ingreso y el gasto con relación a la medición de la pobreza, debe determinarse qué variable está relacionada más estrechamente con la oportunidad de alcanzar el nivel de vida mínimo asociado a no ser pobre y no al resultado mismo de alcanzar tal nivel de vida²⁰⁸.

Para muchos autores, el gasto parece más adecuado que el ingreso porque es a través del gasto que sabemos de la disponibilidad o no de los recursos necesarios para cubrir las necesidades más urgentes.

En el caso de Latinoamérica, en la mayoría de los países se utiliza el ingreso para estimar la pobreza. Otros países de mayor tradición estadística y que

²⁰⁸ Sen, Amartya. 1992. “Inequality Re-examined”. Cambridge: Harvard University Press.

también tienen buenas encuestas por el lado del gasto como es el caso de la India, se inclinan por medir la pobreza a través del gasto²⁰⁹.

En Estados Unidos, el Panel sobre Pobreza opta por no incluir las medidas no monetarias dadas las dificultades prácticas de hacer medidas correctas.

En México, el CTMP es conciente de este tipo de problemas ya que al argumentar la utilización de la medida monetaria, en contraposición a otro tipo de medidas que incluyen rezagos en medidas de bienestar o medidas multidimensionales, señala la necesidad de transparencia y la dificultad de obtener mediciones estadísticas correctas.

La estimación de la incidencia de la pobreza en el 2006 clasifica a los hogares en “pobres” o “no pobres”, utilizando un intervalo de líneas de pobreza de acuerdo a las líneas de pobreza nacionales. Seleccionar un límite superior y uno inferior para la línea de pobreza se basa en el supuesto de que el gasto de los individuos se destine primeramente al gasto en bienes alimentarios de supervivencia y después a la compra de bienes básicos no alimentarios. Dicho ordenamiento reconoce que existen actividades esenciales para escapar de la pobreza que no pueden ser llevadas a cabo sin una adecuada participación en la sociedad, como adquirir salud, educación, vestido y calzado, transporte, vivienda, empleo. La adquisición de los bienes básicos no alimentarios debe preceder a la de otros bienes básicos alimentarios.

Finalmente, al calcular la pobreza mediante ingreso y gasto se encuentra que para los umbrales iniciales de pobreza (alimentaria y de capacidades) la pobreza suele ser muy similar.

Cabe mencionar, sin embargo, que no existe a priori alguna razón para que la pobreza sea menor medida por el gasto que por el ingreso. Si los hogares reducen sus posibilidades de transferir ingresos intertemporalmente en situaciones de adversidad y/o los grupos pobres ahorran, es factible que la pobreza medida por el ingreso sea menor que aquella estimada mediante el gasto. También puede ser mayor la pobreza por gasto que por ingreso cuando se anticipe una reducción en el flujo de ingresos futuro.

²⁰⁹ Valero Condouel, A., Hentschel, S. y. Wodon, Q. “Chapter 1. Poverty Measurement and Analysis”, publicado en “Poverty Reduction Strategies Sourcebook, Volume 1.” Banco Mundial. 2002.

La capacidad para sostener cierto gasto mediante el ahorro y la transferencia de ingreso futuro al presente ha sido identificada en el concepto de “Ingreso Permanente” originado por Friedman en el contexto de la teoría del consumo. El ingreso permanente corresponde al consumo que podría realizarse periodo tras periodo, sin rebasar el valor total de los ingresos a ser obtenidos a lo largo de toda la vida²¹⁰.

La hipótesis del ingreso permanente formulada por Friedman en 1957, se basa en la idea de que el consumo y el ahorro no son función del ingreso corriente, sino de dos tipos de ingresos:

- El ingreso permanente, definido como el ingreso futuro esperado.
- El ingreso transitorio o no esperado, de naturaleza estocástica.

Ante un incremento de la renta, la persona discernirá si se trata de un aumento permanente o transitorio. Para Friedman, un incremento transitorio de la renta no influye en el consumo corriente, y por lo tanto, se ahorra casi en su totalidad, aumentando la riqueza del individuo, y consecuentemente su consumo futuro. El mismo razonamiento es válido en términos agregados. Shocks exógenos a una economía, como un incremento de los términos de intercambio, favorecerían, bajo esta hipótesis el ahorro total.

El consumo también se divide en permanente y transitorio, siendo este último aleatorio. El consumo permanente es una fracción c de ese ingreso, que puede definirse como una relación entre la renta corriente o del periodo y una proporción de la renta obtenida el año anterior. De este modo:

$$Y^P = \lambda Y_t + (1 - \lambda) Y_{t-1} \quad (G)$$

Donde Y^P es el ingreso permanente λ es una fracción $0 < \lambda < 1$ que representa la parte de la renta que se considera como permanente. El valor de λ depende de la estabilidad de la renta de las personas. A ingresos más uniformes corresponden valores de λ más próximos a 1. Y_t es la renta corriente. Y_{t-1} es la renta del periodo anterior.

$$C = cY^P = c\lambda Y_t + c(1 - \lambda) Y_{t-1} \quad (H)$$

²¹⁰ Friedman, M., “A Theory of the Consumption Function.” Princeton. Princeton University Press. 1957.

La hipótesis de la renta permanente implica que la propensión marginal a consumir de corto plazo ($c\lambda$) es menor que la propensión marginal a consumir de largo plazo (c), y esta última es igual a la propensión media de largo. La razón por la que la propensión marginal a consumir de corto plazo es menor, radica en el hecho de que los individuos no están seguros de la naturaleza del incremento total de la renta; cual componente es permanente y cual es transitorio. Las implicaciones de esta teoría para la estimación del consumo agregado, son igualmente válidas para el ahorro.

Este ingreso hipotético asume que es posible trasladar ingresos presentes al futuro e ingresos futuros al presente para estabilizar en el tiempo el consumo. Para que lo anterior se diera, se asume que no existe racionamiento en el mercado de crédito y que el gasto se aproxima razonablemente al consumo. La primera de las condiciones, rara vez se podrá observar en Latinoamérica.

Cabe mencionar que la hipótesis del ingreso permanente es complementaria de la Teoría del Ciclo Vital, propuesta por Modigliani y Brumberg²¹¹, la cual afirma que el comportamiento de consumo de un individuo no sólo depende de su riqueza, concebida como el valor presente de sus ingresos futuros, sino también de la etapa en la que se encuentre de su perfil intertemporal de vida, observando que el ahorro de los individuos aumenta gradualmente hasta alcanzar un máximo en una etapa intermedia de la vida para luego declinar, lo que sugiere que, ante ingresos iniciales y finales muy bajos, un individuo recurre primero al mercado de crédito y luego a sus ahorros para evitar bajos niveles de consumo.

Deaton²¹² considera que una de las razones para preferir el gasto en la medición de la pobreza se asocia a su posible correspondencia con el ingreso permanente. La teoría del ingreso permanente sugiere que la medición de la pobreza no se concentre en la observación de variables fluctuantes, como el ingreso corriente, que identificarían situaciones transitorias, como la incapacidad para alcanzar con los flujos de recursos presentes cierto nivel de vida. En vez de ello habría que identificar las posibilidades de movilizar

²¹¹ Modigliani, F. & Brumberg, R. (1954): "Utility analysis and the consumption function: An interpretation of cross-section data." Kurihara, K.K (ed.): Post-Keynesian Economics. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

²¹² Deaton, A., "Understanding Consumption." Clarendon Lectures in Economics, Oxford University Press. 1994.

“sostenidamente” recursos para alcanzar los estándares de vida mínimos, lo que definiría la presencia o no de la habilidad de superar continuamente una situación de pobreza.

Bajo esta perspectiva, una persona pobre no es aquella que ve reducidos sus recursos presentes por debajo del mínimo de referencia, sino quien al movilizar su potencial de ingresos futuros para aliviar sus carencias actuales no supera ese mínimo.

Así, por ejemplo, la persona que pierde su empleo y se queda sin ingresos pero utiliza sus ahorros para consumir hoy y será capaz de reponerlos y sostener su consumo obteniendo empleo en el futuro, no sería considerado como pobre. Similarmente, la persona empleada con un bajo salario que puede alcanzar hoy un elevado nivel de consumo disponiendo de sus ahorros, pero en el futuro no podrá ni reponer su ahorro ni consumir lo correspondiente al mínimo de referencia, sería considerado como pobre.

De tomar los ingresos corrientes como los recursos a considerar para establecer su situación de pobreza, la clasificación hecha se invertiría: el desempleado transitorio sería pobre y el persistentemente empleado con bajo ingreso no lo sería. Puesto de otra forma, en la teoría del ingreso permanente se clasificaría como pobre a quién podría no superar la línea de pobreza a lo largo de toda su vida, sin considerar si en un momento específico la supera o no.

La discusión anterior sitúa dos extremos en la identificación de la pobreza. La pobreza como inhabilidad para satisfacer las capacidades básicas con los recursos del instante (pobreza coyuntural), y la pobreza como restricción de recursos que evitaría alcanzar toda la vida el mínimo de capacidades.

Entre esos extremos se encontraría lo que podría denominarse pobreza “persistente”, y que estaría referida a no poder alcanzar los niveles de vida mínimos durante cierto periodo, cuya duración sería en último término arbitraria.

Aunque de interés, la pobreza coyuntural no parece revelar la pobreza más grave: aquella que puede durar todo el ciclo de vida de una persona u hogar.

De ahí la importancia de identificar la pobreza asociada a un bajo ingreso permanente.

La hipótesis del ingreso permanente sugiere utilizar el gasto en vez del ingreso como aproximación al primero por lo siguiente:

- Los recursos con los que se cuenta para disponer de bienes y servicios, sin reducir irreversiblemente la tenencia de activos, son los ingresos actuales más los futuros que pueden ser trasladados al presente.
- El consumo se encuentra asociado con el valor presente de los ingresos esperados en el futuro, es decir con el ingreso permanente.
- El gasto (variable discreta) es la mejor aproximación al consumo realizado (variable continua).

De acuerdo a lo anterior, el gasto puede financiarse temporalmente con la reducción de activos actualmente poseídos, pero en último término, dado que los hogares procuran mantener un consumo estable, se encuentra más bien asociado al flujo de ingresos esperados que permitirían mantener invariable la posición de activos con la que se desea concluir el ciclo de vida, es decir al ingreso permanente.

Cabe aclarar que lo que se desea estabilizar en el tiempo es el consumo, es decir, el uso final de bienes y servicios, lo cual no es lo mismo que el gasto, la compra de bienes y servicios para el consumo presente o futuro.

La presencia de bienes durables rompe la asociación inmediata entre consumo y gasto, pero aún así es factible asumir que el gasto aproxima cercanamente el consumo, o al menos más cercanamente que el ingreso.

En síntesis, el gasto mide de mejor forma que el ingreso el “potencial sostenible” de movilización de recursos para alcanzar cierto nivel de vida.

Pese a lo antes dicho, para el caso de México la evidencia macroeconómica sugiere que la hipótesis del ingreso permanente tiene dificultades para explicar

el comportamiento del ahorro, complemento del consumo, por lo que es necesario tomarla con precaución²¹³.

Adicionalmente, el mercado de crédito en México funciona de manera imperfecta, generando un racionamiento financiero que impide trasladar ingresos futuros al presente y en consecuencia obligando a que caídas en el ingreso corriente se asocien a considerables disminuciones del consumo agregado.

Así, la evidencia macroeconómica para México respecto a la hipótesis del ingreso permanente concluye que:

- El consumo y el ahorro de las personas parecen depender tanto del ingreso corriente como del permanente.
- Existen restricciones a la liquidez que conducen a asociar cercanamente el consumo con el ingreso corriente.

En cualquier caso, esta disyuntiva no afecta a esta investigación, pues en ella se tomarán medidas oficiales tanto de ingresos como de gastos por hogar para México y se podrá observar que los datos difieren muy poco en el número de personas afectadas.

²¹³ Existen diferentes estudios que directamente afirman que la hipótesis de Ingreso Permanente de Friedman no se da en México, sobre todo en los deciles de menor ingreso.

2 MÉXICO ANTES DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS: 1952 - 1988

Este capítulo se va a dar a la tarea central de tratar de analizar el contexto económico, social y político mexicano desde los años posteriores a la segunda guerra mundial hasta el año 1988, cuando el gobierno encabezado por Carlos Salinas de Gortari decide apostar –ya sin posibilidad de retorno- por las políticas económicas de corte neoliberal y por la integración económica con sus vecinos del norte como el mejor modo para sacar al país del subdesarrollo y encontrar una senda de crecimiento económico sostenido.

Para el comienzo de esta parte de la investigación se ha escogido el año 1952, inicio del sexenio gubernamental de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958). El motivo obedece, una vez más, a seguir los criterios mayormente utilizados por los estudiosos, mexicanos y extranjeros, en estos asuntos. Es de destacar que los años “dorados” del desarrollo estabilizador comienzan antes de la llegada de Ruiz Cortines al poder; ya en el sexenio de Miguel Alemán Valdés (1946-1952) se observa un crecimiento económico que empieza a ser diferencial con el resto de países del entorno de México.

Por el lado de la finalización de este capítulo, el fin del sexenio de Miguel De La Madrid (1982-1988), se debe hacer mención que muchos investigadores opinan que las reformas económicas realmente empiezan después de la crisis de 1982, pues sin estas reformas, no hubieran podido darse las posteriores.

En esta investigación no se quita razón a ninguna postura a este respecto. La separación de los capítulos en antes y después del año 1988 obedece simplemente a criterios metodológicos y al hecho innegable de que sólo a partir de la entrada del gabinete de Salinas, el gobierno mexicano apuesta firmemente por la integración económica en un tratado de libre comercio con Estados Unidos, hecho diferencial hasta ese año.

El hecho de que Salinas de Gortari hubiera tenido un papel muy relevante en el gobierno de De La Madrid, seguramente ayudó sobremanera para que, ya

como presidente de la república mexicana, se profundizaran estas políticas económicas.

En cualquier caso, las reformas emprendidas a partir de 1988 supusieron un “no retorno” a las viejas políticas económicas que México mantuvo desde mediados del siglo pasado.

2.1 Los años dorados del "Desarrollo Estabilizador": 1952 - 1970

El origen del sistema político actual mexicano tiene su origen en la revolución de 1910. "La "familia revolucionaria mexicana", originada en el proceso de la revolución (1910- 20), culminó en la formación de una élite política que diseñó un Estado corporativista jerárquico y dinamizado por un "partido nacional populista" el Partido Revolucionario Institucional (PRI) que se apoya en "un modelo de reproducción capitalista de economía mixta" y en la "tolerancia represiva" aplicada por el sistema político. La función del PRI ha sido la de otorgar estabilidad a un bloque político centrista y contener la naturaleza contradictoria de los conflictos de clase²¹⁴.

La relación simbiótica entre el estado y el partido fue articulada por la existencia de un "proyecto nacional". La hegemonía tanto del partido como del estado sobre el sector privado estaba garantizada por el monopolio sobre los subsidios, los contratos públicos, el otorgamiento de licencias y el control directo de las organizaciones laborales. A partir de los años cuarenta, México demostró una notable estabilidad política represiva. El PRI gobierna ininterrumpidamente desde 1929 hasta el año 2000, factor que muestra lo enraizado que ha estado el estado y el PRI en la vida política y social mexicana del siglo XX.

Entre 1952 Y 1970 la economía mexicana tuvo un desempeño notablemente exitoso. Durante este periodo, el producto interior bruto (PIB) per cápita creció entre el 3 y 4% anual con una tasa de inflación promedio de casi el 3% anual. En esos tiempos, México era visto como una excepción ya que en muchos países de América Latina la inflación se había vuelto endémica desde principios de los años cincuenta.

En esos años dorados del llamado "desarrollo estabilizador" la economía mexicana se industrializó y modernizó. Sin embargo, sobre todo a raíz de ciertos cambios en la política económica durante los años setenta, la economía

²¹⁴ Teichman, Judith A., "The Mexican State and the Political Implications of Economic restructuring". In, *Latin America Perspectives*, Issue 73, spring 1992, Volume 19, Number 2, Sage Publications Ltd., London, pp. 88- 104.

se tomó más vulnerable a las condiciones externas y enfrentó dos crisis de balanza de pagos: una en 1976 y otra, más severa y prolongada, en 1982.

México siguió el modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) durante el periodo posterior a la segunda Guerra Mundial. La industrialización de los años cincuenta y sesenta ocurrió en un mercado interno muy protegido por barreras arancelarias y no arancelarias. La proporción de las importaciones que requerían permisos previos aumentó del 28% en 1956 a más del 60% en promedio durante los años sesenta, y alrededor del 70% en los años setenta²¹⁵.

Los cambios en la composición del producto reflejan que el desarrollo de México se concentró en el sector industrial. Como se puede observar en el cuadro 2.1, en 1950 el sector industrial representaba el 21.5% del producto total. Esta cifra aumentó al 24% en 1960 y al 29.4% en 1970. En cambio, la participación de la agricultura y de otras actividades primarias disminuyó. Así, entre 1950 y 1970, la agricultura junto a la minería pasó de representar el 24,2% del PIB, al 16,3% en 1970, y sólo el 12,0 % para el año 1985. Estas cifras representan una disminución del 50% en el peso relativo del sector primario para un periodo de 35 años. La sustitución se dio en los dos factores anteriores, pues los servicios permanecieron relativamente constantes durante el periodo analizado.

El desarrollo industrial trajo un éxodo a las ciudades; la población urbana, la que vive en ciudades de más de 2.500 habitantes, creció del 42.6% en 1950 al 58.7% de la población total en 1970 y el empleo se desplazó de la agricultura a los servicios y el sector industrial. Desde 1950 hasta los años setenta la tasa de crecimiento de la población fue alta, alcanzando niveles de casi el 3.5% por año²¹⁶.

A pesar del crecimiento rápido del empleo industrial, éste no fue suficiente para absorber a la creciente fuerza de trabajo urbana. Así, el sector servicios se

²¹⁵ Gerardo Bueno, "México: Políticas de tipo de cambio, comercio exterior y monetarias", El Colegio de México, México, 1987, cuadro 14.

²¹⁶ Nora Lustig, "Distribución del ingreso y crecimiento en México: un análisis de ideas estructuralistas", El Colegio de México, México, 1981, p. 9-20.

convirtió en el "colchón" de la mano de obra urbana donde ésta podía encontrar un medio de vida aunque fuese de baja productividad y escasa remuneración.

Cuadro 2.1 Distribución porcentual del PIB, por sectores, años seleccionados, 1950-1985

Año	Agricultura	Minería	Industria	Servicios	Total
1950	19.1	5.1	21.5	54.3	100.0
1960	15.7	4.9	24.0	55.4	100.0
1970	11.5	4.6	29.4	54.5	100.0
1980	8.1	3.2	29.2	59.5	100.0
1985	8.4	3.6	27.7	60.3	100.0

FUENTES: 1950, 60, y 70. Banco de México. A partir de 1980 las cifras son del INEGI.

Agricultura incluye agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

Minería incluye la extracción de petróleo.

Industria incluye manufactura, construcción, electricidad y petroquímica.

Servicios incluyen comercio, transportes, comunicaciones, gobierno y servicios financieros y personales.

Durante el "desarrollo estabilizador" los sectores financiero y empresarial tenían confianza para invertir en México. Las políticas macroeconómicas aplicadas dieron como resultado un flujo estable de entradas de capital, y propiciaron que el ahorro externo se gastara internamente en vez de irse al exterior en forma de fuga de capitales. Aunque no se dispone de información precisa para antes de 1965, la relación del déficit público al PIB ascendió en promedio al 2.5% entre 1956 y 1972, como puede verse en el cuadro 2.2.

Hasta fines de los años sesenta la tasa de inflación fue baja tanto por las políticas fiscales y monetarias prudentes, como por la ausencia de choques externos de gran magnitud y de mecanismos de indización salarial. De hecho, la tasa media fue, entre 1956-1972, del 3.1%, lo que convertía a México en una excepción en todo el entorno latinoamericano.

Una tasa de inflación baja más el ambiente de confianza del sector empresarial hicieron que la política de tipo de cambio fijo, con el dólar igual a 12.50 pesos

desde 1954, era a la vez creíble y viable, según las teorías imperantes en las instituciones financieras internacionales.

Cuadro 2.2. Principales indicadores económicos, 1956-1976 (Porcentajes)

Concepto	1956-1972	1973-1976
Producto Interior Bruto (tasa de crecimiento)	6.7	6.1
Inflación *	3.1	16.7
Déficit público / PIB **	2.5	8.0
Cuenta Corriente / PIB	- 2.5	- 4.7

FUENTE: José L. Alberro y Jorge E. Cambiaso, "Características del ajuste de la economía mexicana", ensayo elaborado para el proyecto Políticas Macroeconómicas de Ajuste en América Latina, HOL/85/543, CEPAL, Naciones Unidas, diciembre de 1986, cuadro 1, p. 41.

* Cambio porcentual en el índice nacional de precios al consumo, a partir de 1969; para los años anteriores se usó el índice de precios al mayoreo.

** La información disponible comienza a partir de 1965.

Inicialmente el FMI, entre otros, aconsejaba mantener una política de tipo de cambio fijo. Por supuesto, la combinación de un tipo peso-dólar fijo y una inflación mayor en México que en los Estados Unidos (aunque fuese muy baja) provocó a lo largo del tiempo una apreciación del peso que finalmente sería insostenible.

En la primera mitad de los años setenta, la política fiscal expansiva condujo a una inflación creciente, teniendo de media entre 1973-1976 un dato del 16,7%; muy lejos de la inflación observada en el periodo anterior. Esta situación, a mediados de 1976, resultó en una crisis de balanza de pagos que terminó con el régimen del tipo de cambio fijo.

La situación económica de México se deterioró a mediados de los años setenta debido a que la expansión del gasto público no fue acompañada de incrementos en la recaudación, el déficit fiscal creció y con él aumentaron el déficit de cuenta corriente y la tasa de inflación.

Se ha dicho con cierta frecuencia que una de las causas principales de la crisis económica de México de los setenta fue la ineficiencia económica asociada a

un desarrollo orientado hacia adentro. Sin embargo, aun cuando el efecto positivo de la industrialización por sustitución de importaciones se hubiese agotado, si las políticas macroeconómicas hubieran seguido siendo prudentes, lo más probable es que las ineficiencias estructurales se hubiesen manifestado en una disminución de las tasas de crecimiento, y no en una crisis como la de 1976.

La tasa de crecimiento de la productividad global había declinado para principios de los años setenta. Sin embargo, la productividad del sector de manufacturas no se alejaba de los estándares internacionales. Es probable que en México los problemas derivados del proteccionismo fueran consecuencia de que éste no se aplicara con consideraciones de eficiencia. Las empresas no estaban sujetas a criterios de desempeño, y las rentas derivadas de la protección se consideraban un premio permanente, al revés de lo que ocurría en Corea del Sur, por ejemplo. De igual modo, la protección otorgada al sector industrial imponía -implícitamente- una carga sobre la agricultura, lo que condenaba a la población rural a vivir en la pobreza y hacía bajar las exportaciones agrícolas²¹⁷.

La caída de los niveles de vida a partir de las crisis de 1976 y 1982 ocurrió cuando buena parte de la población mexicana se hallaba en condiciones precarias a pesar del notable crecimiento económico y de los esfuerzos gubernamentales por mejorar las condiciones durante el periodo que siguió a la segunda Guerra Mundial. A fines de los años setenta, la incidencia de la pobreza era alta y había mucho que hacer para mejorar los niveles de educación y salud de la población.

De acuerdo con la Encuesta de Ingreso y Gasto de 1977, casi el 41% de las familias encuestadas tenían ingresos totales por debajo del salario mínimo prevaleciente (igual a 120 dólares mensuales en 1977). La mayor parte de las familias pobres eran pequeños agricultores y campesinos sin tierras de las

²¹⁷ Enrique Hernández Laos, "Evolución de la productividad de los factores en México, 1950-1967", Centro Nacional de Productividad, México, 1973.

zonas rurales, así como trabajadores en el llamado sector informal en las zonas urbanas, especialmente en el comercio y los servicios personales²¹⁸.

Los indicadores de nutrición y salud también reflejaban la vulnerabilidad de la población pobre. Aunque la disponibilidad de calorías y proteínas per cápita era suficiente para satisfacer las normas nutritivas mínimas si la distribución de alimentos hubiera sido uniforme, el Instituto Nacional de la Nutrición encontró que en 1979 casi 19 millones de personas, 13 millones de las cuales vivían en zonas rurales, padecían desnutrición. La tasa de mortalidad infantil se estimó en 1981 en 51.3 por millar. Los niños de bajo peso al nacer constituían el 12% del total, una cifra elevada si se la compara con la de países que tenían niveles menores de ingreso per cápita como Colombia y Panamá. Además, entre 1979 y 1983 la tasa de niños con bajo peso al nacer en México era mayor que el promedio de 10.1% para el conjunto de América Latina. Por último, la avitaminosis y otros problemas relacionados con la nutrición constituían la sexta causa más frecuente de la mortalidad infantil.

Una proporción importante del país no tenía acceso a servicios básicos. En 1978 se estima que un 45% de la población, integrado en gran medida por población rural, no recibía atención médica de ninguna de las instituciones que brindan atención médica gratuita o casi gratuita. La tasa de analfabetismo era igual al 17% a principios de los años ochenta. Esta cifra constituía una mejora sustancial sobre la cifra de alrededor de 26.5% que se registró en 1970. Aún así, a principios de los años ochenta, casi 22 millones de mexicanos eran analfabetos o no habían terminado la instrucción primaria y la escolaridad media era igual a 5.4 años. De acuerdo con el censo de 1980, un 50.1% de las familias mexicanas no tenían agua corriente y un 32% usaba la cocina como dormitorio. Se estimaba también que un 25% de las familias mexicanas no tenían electricidad.

²¹⁸ Nora Lustig, "Distribución del ingreso y consumo de alimentos: estructura, tendencias y requerimientos redistributivos a nivel regional", *Demografía y Economía*, vol. 16, núm. 2, 1982, cuadro 2-5, p. 111-115.

2.2 Los periodos gubernamentales de Echeverría (1970-76) y López Portillo (1976-82): La crisis de balanza de pagos de 1976, el auge petrolero y la crisis de 1982

La respuesta gubernamental a la desaceleración del crecimiento económico de principios de los años setenta fue la expansión del gasto público y la creciente intervención estatal. En realidad, estas políticas fueron algo más que una respuesta a la desaceleración económica; señalaron un cambio fundamental en la atención prestada por el gobierno a las demandas del sector empresarial y al papel de este sector en la economía.

En aquellos años en México, y en otros muchos países, el pensamiento predominante afirmaba que un país donde el Estado controlara una parte mayor de la inversión, fuera propietario de más sectores "estratégicos" (energía, acero, etc.), y regulara una parte mayor del mecanismo de fijación de los precios, sería un país más próspero, más justo y menos vulnerable a las presiones políticas y económicas internas y externas²¹⁹.

El gobierno de Echeverría (1970-76) consideraba que la mayor intervención estatal era el mejor camino para aliviar las tensiones sociales surgidas durante los sangrientos disturbios de 1968 y la agitación estudiantil posterior. El gobierno estaba preocupado también por la actividad guerrillera creciente en el campo.

En respuesta a estas presiones políticas y sociales, se incrementó el gasto público, incluido el gasto social, y se intentó fortalecer el control gubernamental de la economía aumentando el número de las empresas en manos del Estado y expandiendo los mecanismos regulatorios.

En consecuencia, en este periodo hubo una inversión considerable en proyectos de infraestructura y se extendieron los servicios educativos y de salud pública. Pero también hubo gran desperdicio. Como se vio en el cuadro 2.2, el resultado en términos macroeconómicos fue un aumento del déficit fiscal y un creciente desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, ambos financiados con endeudamiento externo. Esta estrategia eventualmente

²¹⁹ Nora Lustig, "Distribución del ingreso y crecimiento en México: un análisis de ideas estructuralistas", p. 22-42.

no fue sostenible. Las finanzas públicas se tornaron cada vez más frágiles y finalmente el desequilibrio de las cuentas externas se volvió inmanejable.

Las cifras son reveladoras. El déficit fiscal aumentó de un 2.5% del PIB en 1971 al 10% en 1975. El déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos ascendió de 900 a 4.400 millones de dólares. La deuda pública externa aumentó de 6.700 a 15.700 millones de dólares²²⁰. Por último, la tasa de inflación, el orgullo de México en los dos decenios anteriores, alcanzó en forma crónica niveles de dos dígitos, aumentando del 3.4% en 1969 a un promedio del 16.7% en 1973-1976. (Cuadro 2.2)

La estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público se derrumbó en 1976. El sector privado, preocupado por el curso de la política económica y expansionismo estatal “de izquierdas” de Echeverría, recurrió a la fuga de capitales para proteger su riqueza contra una probable devaluación del peso. Durante algún tiempo, las autoridades sostuvieron el tipo de cambio fijado desde 1954 y financiaron la fuga de capitales con nuevos préstamos y con reservas, pero las reservas del banco central pronto se agotaron.

En agosto de 1976 la economía entró en un periodo de crisis, que desencadenó los siguientes acontecimientos:

- Se "permitió" la flotación del peso en el mercado de divisas y de inmediato el peso se devaluó frente al dólar en casi un 40%.
- La producción bajó drásticamente y la inflación se aceleró.
- El gobierno mexicano, por primera vez en 20 años, recurrió al FMI en busca de apoyo financiero y a fines de 1976 se firmó un acuerdo.

Sin embargo, cabe mencionar que las políticas internas no fueron la única causa de la crisis de 1976. Los choques externos, en particular la recesión mundial que siguió a los incrementos del precio del petróleo de 1973, también influyeron. De acuerdo con las estimaciones de Zedillo, los factores externos

²²⁰ Ernesto Zedillo Ponce de León (citando al Banco de México) en “The Mexical external Debt: The Last Decade” Westview Press, Boulder, Colorado, 1985, cuadro II.2, p. 298.

pueden "explicar" alrededor de dos tercios del desequilibrio de la balanza de pagos en 1975²²¹.

La recesión que siguió a la crisis de 1976 fue de corta duración. El descubrimiento de cuantiosas reservas de petróleo en diciembre de 1976 eliminó la restricción externa y propició un cambio drástico de la política económica. Las reservas probadas de petróleo aumentaron de casi 6.000 millones de barriles en 1975 a 40.000 millones en 1978.

El gobierno de López Portillo (1976-1982), anunció que su intención era promover el crecimiento económico y la autonomía mediante la presencia de un sector público activo.

En lugar de ajustarse a la escasez, el gobierno debía ahora "administrar la abundancia". La postura oficial, ampliamente compartida, era que México podría crecer a tasas sin precedente a partir de 1978. En gran medida se sobrestimó la oportunidad que se generó con los ingresos petroleros. Peor aún, estos ingresos no fueron bien utilizados.

Inicialmente se pensaba que los ingresos petroleros podían eliminar simultáneamente las restricciones fiscal y externa. La perspectiva de mayores ingresos asociados a las exportaciones petroleras llevó a los sectores público y privado a expandir sus proyectos de inversión a partir de 1978. En 1979, ante el aumento del precio internacional del petróleo y nuevos descubrimientos de yacimientos petrolíferos la inversión total se aceleró aún más.

Como se puede ver en el cuadro 2.3, el precio medio del petróleo que había alcanzado un promedio de 13.34 dólares (\$) por barril entre principios de 1977 y principios de 1979, llegó a mediados de 1979 a 22 \$ por barril, y a 30 \$ en febrero de 1980.

Durante los cuatro años que duró el auge petrolero, la estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público produjo resultados impresionantes en términos de producto, inversión y empleo. Entre 1978 a 1981, el PIB creció a un promedio anual del 8.4%, mientras que la inversión total aumentó al 16.2% anual y el empleo urbano se expandió al 5.7% anual.

²²¹ *Ibíd.*, cuadro 1, p. 36.

CUADRO 2.3. Principales indicadores económicos, 1976-1981

Concepto	1976	1977	1978	1979	1980	1981	Promedio		
							1976-1977	1978 - 1981	1976 - 1981
PIB (cambio porcentual anual, CPA)	4.2	3.4	8.2	9.2	8.3	7.9	3.8	8.4	6.9
PIB per cápita (CPA)	1.2	0.5	5.2	6.1	5.0	5.5	0.8	5.5	3.9
Inversión fija bruta (CPA)	0.4	-6.7	15.2	20.2	14.9	14.7	-3.2	16.2	9.4
Tasa del desempleo urbano abierto (porcentaje)	6.8	8.1	6.8	5.7	4.6	4.2	7.5	5.3	6.0
Precios al consumo (CPA), promedio anual (1978=100)	15.8	29.1	17.5	18.2	26.3	27.9	22.4	22.5	22.5
Déficit fiscal (porcentaje del PIB)	9.9	6.7	6.7	7.6	7.5	14.1	8.3	9.0	8.7
Deuda externa total (miles de millones, USD)	27.5	30.9	34.6	40.3	50.7	74.9	29.2	50.1	43.1
Deuda pública total (miles de millones USD)	20.8	22.9	26.3	29.8	33.8	53.0	21.9	35.7	31.1
Tasa prima nominal de los EE.UU.	6.8	6.8	9.1	12.7	15.3	18.9	6.8	14.0	11.6
Precio promedio del petróleo de exportación (USD por barril)	...	...	13.3	19.6	31.3	33.2	...	24.3	...
Participación de las exportaciones petroleras en el total de exportaciones (porcentaje)	15.4	22.3	30.7	45.1	67.3	72.5	18.9	53.9	42.2
Tipo de cambio real (libre) (1970= 100)	103.3	129.4	124.0	120.5	107.8	90.8	116.4	110.8	112.6
Balanza Comercial (miles de millones USD)	-2.6	-1.1	-1.8	-3.2	-3.4	-3.8	-1.9	-3.0	-2.6
Balanza en cuenta corriente (miles de millones USD)	-3.7	-1.6	-2.7	-4.9	-10.7	-16.1	-2.6	-8.6	-6.6
Fuga de capitales (miles de millones USD)	3.0	0.9	0.1	0.2	-0.3	11.6	2.0	2.9	2.6

Fuente: José Ángel Gurría y Sergio Fadl, "Efectos de la política económica en la fuga de capitales: La experiencia de México, 1970-1989", Fondo de Cultura Económica. México, 1994, cuadro 1, p. 22.

Las cifras usadas para calcular la tasa de crecimiento del PIB están en pesos de 1970.

Sin embargo, detrás de este desempeño espectacular había serios problemas. En principio, la política económica de México para 1977-1979 respetó los límites establecidos en su acuerdo con el FMI firmado a fines de 1976. Sin embargo, en vista de los nuevos y crecientes ingresos petroleros que recibía México, la financiación del FMI ya no era necesaria y en consecuencia se abandonó el programa.

Como ocurre en la mayoría de los auges basados en la exportación de recursos naturales, el peso se apreció de forma creciente. Las expectativas de

un flujo de ingresos públicos elevado y sostenido fomentaron un creciente déficit fiscal y el tipo de cambio sobrevaluado, aunado al déficit fiscal, provocaron un desequilibrio creciente de la balanza de pagos.

Sin embargo, durante los dos primeros años del auge, la magnitud del desequilibrio de la balanza de pagos no era razón de alarma. En 1980 el déficit fiscal llegó a la cifra del 7.5% del PIB, pero la situación no estaba aún fuera de control, pues el déficit podría haberse corregido en gran medida con un aumento del precio de la gasolina, que entonces en México era mucho menor que el precio internacional.

Los desequilibrios fiscal y externo salieron de control a partir de 1980 cuando el precio internacional del petróleo continuó subiendo; el precio del petróleo para la mezcla mexicana, pasó de 19,6 \$ por barril en 1979 a 31,3 en 1980 y 33,2 en 1981. (Cuadro 2.3)

El gobierno mexicano hizo una mala lectura de esta señal y creyó que se trataba de un aumento permanente. A raíz de ello, durante la segunda mitad de 1980 y el inicio de 1981 el gasto público se aceleró. A fines de 1981 el déficit fiscal se disparó al 14.1% del PIB. Detrás de la sobre expansión del gasto público estaban los pronósticos errados sobre el comportamiento futuro de algunas variables cruciales.

Se esperaba que el precio internacional del petróleo permaneciera elevado, o incluso aumentara por un largo tiempo, y que las tasas de interés externas bajaran en términos reales. En ambos casos ocurrió exactamente lo contrario.

Debe advertirse que el gobierno de México no fue el único que se equivocó en su pronóstico sobre los precios del petróleo. Por ejemplo, el World Development Report del Banco Mundial de 1980 pronosticó que el precio del barril de petróleo, a dólares constantes de 1980, sería igual a 35,10 \$ en 1985 y 40,85 en 1990, lo que suponía un precio nominal de 78,30 \$. Estas cifras eran mayores aún en el World Development Report de 1981; el pronóstico para 1990 era de 42 dólares a precios constantes de 1980. Según este informe, "es

probable que los precios reales del petróleo aumenten en cerca del 3% anual durante los años ochenta, o en 10% anual en términos nominales"²²².

El déficit público se financió en parte con préstamos externos, sobre todo de los bancos comerciales que en esa época gozaban de abundancia de fondos y competían por otorgar préstamos tanto al sector público como al privado de México. Al principio, el incremento de la deuda externa parecía ubicarse dentro de límites razonables. Entre 1978 y 1980, el total de la deuda pública externa aumentó de 26.300 a 33.800 millones de dólares (cuadro 2.3). Sin embargo, la relación de la deuda externa total al PIB bajó de 35.8% en 1977 al 31.3% en 1980²²³.

La política fiscal expansiva financiada con crédito externo agravó los resultados habituales de un auge exportador de recursos naturales. Un efecto muy conocido de este tipo de auges es conocido como "enfermedad holandesa", donde el aumento de la demanda agregada interna que los acompaña genera aumentos de precios en el sector de los bienes no comerciables, y en consecuencia una apreciación real del tipo de cambio. De hecho, en 1981 el peso estaba sobrevaluado un 34.7% en promedio (usando como base septiembre de 1977)²²⁴. Esto perjudica a las exportaciones del resto de los bienes y provoca una sustitución de importaciones "injustificada".

En México esto no tardó en ocurrir; las exportaciones no petroleras se estancaron y el crecimiento industrial se quedó rezagado respecto del crecimiento global. Además, como al ingreso generado por el auge exportador se le sumó un déficit fiscal creciente, las importaciones aumentaron aún más. A medida que aumentaban las importaciones y las exportaciones no petroleras crecían poco, el déficit de la balanza comercial se agravó: aumentó de 1.800 millones de dólares en 1978 a 3.800 millones en 1981. (Cuadro 2.3)

Debido al comportamiento deficiente de las exportaciones no petroleras, la cuenta externa se tomó más dependiente del petróleo. Las exportaciones petroleras en 1981 llegaron a ser el 72.5% de las exportaciones totales de bienes y servicios. En consecuencia, los ingresos de divisas se volvieron más

²²² World Bank Development Report, 1980, cuadro 2.4, p. 8. WBDR 1981, p. 13. Oxford University Press, Londres.

²²³ Zedillo, "Mexico's Recent Balance-of-Payments Experience", cuadro 6, p. 971 -972.

²²⁴ Ibid.

sensibles a las fluctuaciones de los precios mundiales del petróleo. Simultáneamente, el aumento de las tasas de interés externas obligó a destinar más divisas al servicio de la deuda. En 1981, cuando los precios del petróleo comenzaron a bajar y las tasas de interés habían subido, la balanza por cuenta corriente alcanzó un déficit sin precedente de 16.100 millones de dólares, financiado en gran medida con endeudamiento externo.

En este contexto, la situación económica de México empezó a cambiar en forma grave. Desafortunadamente, el gobierno no actuó con celeridad para corregir los desequilibrios fiscales y externos y calmar los temores de una crisis de balanza de pagos.

El intento de reducir el déficit fiscal no tuvo éxito y el gobierno no logró ponerse de acuerdo sobre qué medidas convenía adoptar para corregir el desequilibrio externo: si realinear el tipo de cambio o imponer controles a las importaciones y a la salida de capitales.

Cuando la caída del precio internacional del petróleo a mediados de 1981 no fue seguida por ningún cambio convincente de la política económica, la fuga de capitales se aceleró marcadamente, hasta alcanzar 11.600 millones de dólares en ese año. (Cuadro 2.3) Durante los meses siguientes el gobierno financió la salida de divisas con préstamos del exterior cada vez más frecuentes y de plazos más cortos. Este proceso llevó a que México se endeudara por encima de sus capacidades, fenómeno que haría mucho más difícil el ajuste en el futuro.

A principios de 1982 los precios internacionales del petróleo mantuvieron su tendencia a la baja iniciada en 1981 y la fuga de capitales continuó. A esto se sumó el hecho de que casi la mitad de la deuda externa del país debía pagarse durante los próximos 12 meses o refinanciarse. A mediados de febrero de 1982 el gobierno no pudo continuar endeudándose para mantener el peso de modo que éste tuvo que devaluarse. Entre enero y marzo de 1982, el tipo de cambio pasó de 26.35 pesos por dólar a más de 45²²⁵.

²²⁵ *Ibíd.*

Lo que siguió en 1982 se llamó “un ajuste caótico” debido a que las políticas aplicadas fueron incongruentes. Inicialmente el gobierno adoptó un paquete de contracción fiscal con devaluación que implicaba reducciones de la inversión pública real y de los subsidios a los alimentos básicos, una elevación de los precios de los productos energéticos, y una devaluación del 80% en el valor nominal del peso. Sin embargo, en abril de ese año se recomendaron “incrementos de emergencia” de los salarios, incluyendo una elevación del 30% del salario mínimo e incrementos menores para los niveles salariales más altos.

Esta recomendación de elevar los salarios contradecía la meta propuesta de mantener un tipo de cambio realista y precios estables de modo que la fuga de capitales se aceleró.

Este cambio de la política económica, insensato desde el punto de vista económico, refleja quizá el viraje político de López Portillo, quien se sintió traicionado por el sector privado, que en su opinión aunque se vio favorecido por los numerosos subsidios proveídos durante el auge petrolero, no respondió a su llamada a la cooperación, sino que emprendió una fuga de capitales continua y masiva. Como alternativa, López Portillo recurrió al sector obrero y a los miembros de su gabinete más pro Estado, movimiento que explica también su decisión posterior de nacionalizar el sector bancario.

En agosto, cuando las reservas de divisas bajaron a un nivel sin precedente, el gobierno anunció un congelamiento de las cuentas bancarias denominadas en dólares seguido de una conversión forzada a un tipo de cambio menor que el del mercado. El congelamiento indignó a la clase media, la principal tenedora de estas cuentas, y contribuyó a que cayera más aún la credibilidad del gobierno, lo que a su vez avivó la fuga de capitales.

Desde principios de 1982, los bancos se mostraron más renuentes a otorgar nuevos préstamos, primero individualmente y luego en grupo. A mediados de 1982 muchos bancos dejaron de hacer nuevos préstamos, y algunos se resistieron incluso a renovar sus créditos, en un esfuerzo por reducir su exposición al riesgo.

Estos hechos dieron inicio a la crisis de la deuda. Al principio, la moratoria involuntaria de México se consideró inicialmente como un problema de flujo de

caja. Los bancos acreedores aceptaron esta interpretación, pero no sin haber recibido presiones de sus gobiernos y de las instituciones financieras multilaterales para que continuaran sus préstamos y reestructuraran los pagos.

El tiempo demostraría que esa interpretación era incorrecta. A partir de entonces se acabó el entusiasmo de los bancos internacionales por prestarle a México y a otros países del Tercer Mundo. En adelante sería muy difícil obtener nuevos préstamos.

La respuesta del gobierno ante la crisis incorporó medidas que intentaban poner fin por la fuerza a la salida de capitales. El 1º de septiembre de 1982 se adoptó el control de cambios generalizado y se nacionalizó la banca mexicana, acto que indignó al sector financiero dentro y fuera del país. La desconfianza y el resentimiento del sector empresarial hacia el gobierno habían llegado al punto máximo apenas tres meses antes de que un nuevo presidente, Miguel de la Madrid, tomara posesión.

El año de 1982 se caracterizó por las grandes devaluaciones del peso, el caos en los mercados financieros, y una desaceleración de la actividad económica. La producción disminuyó en 0.6%, la inflación aumentó al 98.8% y las reservas de divisas bajaron a 1.800 millones de dólares, o sea, el equivalente de apenas un mes de importaciones de mercancías y de servicios no factoriales en 1982²²⁶.

Este estallido de la crisis de la deuda externa, como se verá en los capítulos subsiguientes, provocaría un cambio radical en las políticas económicas aplicadas a partir de este momento en México.

²²⁶ José Ángel Gurriá Treviño, "La reestructuración de la deuda: el caso de México", en Stephany Griffith-Jones (comp.), *Deuda externa, renegociación y ajuste en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988, pp. 77-78.

2.3 Las políticas económicas posteriores a la crisis: El sexenio de Miguel De La Madrid (1982 – 1988)

Miguel de la Madrid asumió la presidencia en diciembre de 1982. La definición de la política económica tenía un grado de consenso mayor en su gabinete que en el gobierno de López Portillo. Había un amplio acuerdo en lo que respecta a las causas de la crisis y las medidas requeridas para superarla, restablecer el crecimiento y la estabilidad de precios.

El consenso era que en el corto plazo el objetivo principal debía ser restaurar la estabilidad financiera y controlar la inflación. Las metas de mediano plazo incluían fomentar la competitividad externa de la economía, aumentar el ahorro interno y disminuir la intervención estatal en la actividad económica²²⁷.

La opinión prevaleciente en el gabinete era que las causas principales de la crisis de 1982 eran el tamaño del déficit fiscal y la distorsión de los precios relativos, en particular del tipo de cambio. La caída de los precios del petróleo y el alza de las tasas de interés mundiales habrían sido factores desencadenantes de la crisis, pero no sus últimas causas y además su comportamiento se encontraba fuera del control del gobierno. La fuga de capitales era considerada consecuencia de la mala administración económica interna y no una de las causas de la crisis.

El gobierno esperaba que una vez se hubiera recuperado el orden en las cuentas fiscales, ajustado el tipo de cambio y reestructurados los pagos de la deuda externa, se reanudarían las entradas de capital y se podría recuperar el crecimiento. Sin embargo, el proceso de ajuste resultó mucho más difícil de lo esperado.

El gobierno de De la Madrid creía que la crisis se debía también a factores estructurales, es decir, a la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones y a un gran activismo económico por parte del Estado. Se consideraba que esta estrategia había promovido una asignación ineficiente de los recursos y había introducido rigideces innecesarias en la oferta de bienes y

²²⁷ José Córdoba, destaca la importancia de este consenso en "Diez lecciones de la reforma económica mexicana", Nexos, vol. 14, febrero de 1991, pp. 31-48.

servicios. Además, otra consecuencia del papel intervencionista del Estado en la economía es que sembró desconfianza en los sectores empresariales y financieros del país y del exterior.

Sin embargo, no todos los miembros del gabinete de De la Madrid compartían con igual fervor la importancia de una reforma estructural. En consecuencia la reforma estructural se introdujo lentamente, sobre todo durante los dos primeros años de gobierno y ya en 1985, tras el fracaso del primer intento de estabilización, se introdujeron las primeras medidas importantes de liberalización comercial.

En diciembre de 1982 De la Madrid anunció su primer paquete de estabilización, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). En su concepción original el programa tendría dos etapas: un "tratamiento de choque" en 1983, seguido de políticas "graduales" en 1984-1985²²⁸. El equipo económico de De la Madrid creía que la estabilidad de precios y el equilibrio macroeconómico podrían restablecerse mediante una reducción drástica del déficit fiscal y una marcada devaluación del peso al inicio del programa.

La austeridad fiscal frenaría la inflación y, aunada a la devaluación, generaría el superávit de la cuenta comercial necesario. Además, mantener particularmente caro al dólar mediante la devaluación del peso permitiría sostener tasas de interés internas temporalmente negativas y así se podría aligerar la repercusión fiscal del servicio de la deuda interna sin alentar la fuga de capitales. Esto ocurrió sobre todo en 1983.

Sin embargo, para que las medidas correctivas tuviesen éxito era necesario que se impidiera la indización de los salarios nominales. Para posibilitar esto, el gobierno decidió ajustar el salario mínimo y los salarios de los empleados públicos a la inflación esperada en lugar de hacerlo a la inflación pasada. Obviamente, esta medida provocó una drástica caída del salario real.

El PIRE recibió apoyo del FMI, y el gobierno firmó con este organismo una facilidad del fondo ampliada a fines de 1982, que permitía a México retirar casi 3.700 millones de dólares en varias entregas entre enero de 1983 y diciembre

²²⁸ José Córdoba, "El programa mexicano de reordenación Económica, 1983-1984", en Sistema Económico Latinoamericano (SELA), "El FMI, el Banco Mundial y la Crisis Latinoamericana", Siglo XXI, México, 1986.

de 1985. Sin embargo, como se verá más adelante, el acuerdo se interrumpió a mediados de 1985 porque México no pudo cumplir con algunas de las condiciones impuestas.

El "tratamiento de choque" se inició con una gran devaluación de los tipos de cambio libre y controlado (del 113 y 95%, respectivamente) anunciados en diciembre de 1982. El gobierno de López Portillo había implantado el régimen dual de tipo de cambio el 1º de septiembre de 1982, cuando se nacionalizaron los bancos y se instituyó el control de cambios generalizado.

La diferencia entre los dos tipos de cambio al principio era grande, pero poco tiempo después, tendieron a converger. En la práctica, el tipo de cambio libre debe haber reflejado el comportamiento real de la demanda y la oferta de dólares ya que no surgió un mercado negro²²⁹.

El programa comprendía un aumento de la recaudación de impuestos y una reducción del gasto público, con unos objetivos que eran:

- Reducir el déficit fiscal a casi a la mitad de su nivel en 1982 cuando fue igual a 16.9% del PIB.
- Reducción de la tasa de inflación que había llegado casi a 100% anual en 1982, a un nivel del 55% en 1983.
- Reducir el déficit de la cuenta corriente a 2.000 millones de dólares.
- Conseguir mantener la tasa de crecimiento del PIB igual a cero en 1983.

Desde el principio, el gobierno dejó bien claro que estaba dispuesto a buscar, junto con la comunidad internacional, una solución para que México mantuviera los pagos del servicio de su deuda. El gobierno descartó la acción unilateral de una moratoria, al igual que la creación de un "Club de Deudores" con los otros países endeudados de América Latina.

Como se puede ver en los cuadros 2.4 y 2.5, el desempeño real de la economía fue considerablemente peor a lo esperado. En el cuadro 2.4 se observa como el ajuste del año 83 fue muy fuerte, con la idea de conseguir los

²²⁹ *Ibíd.*, p. 6-10.

objetivos mencionados. En el cuadro 2.5 se comprueba que la economía mexicana, desde el principio, estuvo muy lejos de conseguir el ajuste deseado.

Cuadro 2.4. El Ajuste Fiscal y el tipo de cambio real, 1983-1990.

Concepto	Promedio			
	1983-88	1983-85	1986 - 87	1988 -90
Ajuste Fiscal				
Superávit gubernamental primario (porcentaje del PIB) ^a	4.1	4.1	3.2	6.8
Requerimientos financieros del sector público (RFSP) (porcentaje del PIB)	11.8	8.9	16.0	7.3
Ajuste del tipo de cambio				
Tipo de cambio real (controlado) (1970=100) ^b No aplican promedios. Los datos son de 1983 a 1990	135.2; 110.9; 106.8; 155.9; 169.8; 140.3; 127.5; 123.4;			
Tasa de devaluación (en porcentaje) ^b	4.1	- 4.3	27.4	-9.9

Fuente: Nora Lustig, "Hacia la reconstrucción de una economía", citando fuentes del Banco de México, Informe anual e Indicadores económicos, México, febrero 1992.

a El superávit primario excluye los pagos de intereses (sobre la deuda interna y externa)

b Una disminución (aumento) del índice indica una apreciación (depreciación) real.

A causa del gran número de los préstamos a corto plazo contratados durante 1981 y principios de 1982, los pagos se acumularon en el periodo de 1983 a 1985. La primera ronda de negociaciones se concentró en la reestructuración del principal que vencía durante el resto del decenio. Las negociaciones se completaron en agosto de 1983. Los pagos del principal se espaciaron a lo largo de ocho años, con un periodo de gracia de cuatro años²³⁰.

La deuda externa privada también se sometió a una reestructuración. Unos 12.000 de los 23.000 millones de dólares de esta deuda se reestructuraron también a ocho años, con un periodo de gracia de cuatro años, y se protegieron contra el riesgo cambiario con el programa gubernamental Fideicomiso para la Cobertura de los Riesgos Cambiarios (FICORCA).

Hay que subrayar que, a pesar de la reestructuración de los pagos de la deuda, como se puede ver en el cuadro 2.5, las transferencias netas de recursos al exterior permanecieron por encima de 7% como proporción del PIB entre 1983

²³⁰ José Angel Gurría, "La política de deuda externa de México, 1982-1990", México, enero de 1991.

y 1985. Las elevadas transferencias netas de recursos, se debían, en parte, a que la fuga de capitales continuaba a pesar de las medidas correctivas introducidas por el gobierno.

Cuadro 2.5. Deuda externa, términos de intercambio y transferencias netas de recursos, 1983-1990

Concepto	Promedio			
	1983-88	1983-85	1986 - 87	1988 -90
Deuda externa total (miles de millones USD)	99.3	95.7	104.3	97.9
Deuda externa del sector público (miles de millones USD)	74.3	69.4	78.4	78.3
Pagos de intereses (miles de millones USD)	9.5	10.7	8.2	9.0
Deuda externa como porcentaje del PIB	63.8	56.8	77.1	48.6
Relación del servicio de la deuda (porcentaje)	45.3	45.7	45.7	36.2
Precio promedio del petróleo exportado (dólares por barril)	19.8	26.2	14.0	15.6
Participación de las exportaciones petroleras en el total de las exportaciones (porcentaje)	53.7	69.5	40.6	33.5
Tasa prima de los Estados Unidos, nominal (porcentaje)	9.8	10.9	8.3	10.1
Términos de intercambio, ajustados por los movimientos de la tasa de interés (1970 = 100)	65.1	70.4	59.7	64.5
Transferencias netas de recursos al exterior. (% del PIB)	5.9	7.1	3.6	2.8

Fuente: José Ángel Gurría, "La política de deuda externa de México, 1982-1990", México, enero de 1991, anexo 1, p. 26. Citando fuentes del Banco de México.

Las metas de la segunda fase, la fase "gradual", del programa de estabilización incluían reducir la inflación de forma más lenta pero continua, mantener el superávit comercial a niveles adecuados, y recuperar las tasas de crecimiento económico históricas. A fin de frenar la inflación, el gobierno se proponía mantener el déficit fiscal bajo control y fijar el comportamiento de los llamados precios clave al tipo de cambio, el salario mínimo y los precios de los bienes y servicios públicos, de acuerdo con la meta inflacionaria del programa.

Cuando se anunció el PIRE se esperaba que a raíz de las medidas adoptadas el costo fuera un crecimiento nulo de la producción en 1983, pero seguido de una recuperación gradual hasta retornar a la tasa histórica de 5% anual en

1985. Las expectativas en cuanto a la inflación eran que ésta bajaría al 18% anual en diciembre de ese mismo año.

Sin embargo, el comportamiento del producto y la inflación resultó ser muy diferente. La caída del PIB en 1983 fue mucho mayor que la esperada, no se logró la reducción esperada en la inflación y, por supuesto, tampoco se restableció la tasa de crecimiento histórica a partir de 1985.

El cuadro 2.6 presenta una comparación de las metas del programa y el comportamiento real de las variables: en 1983, la tasa de crecimiento de la producción fue de -4.2%, en lugar de cero, mientras que la inflación llegó al 81% en lugar del 55% esperado. En cambio, se rebasó la meta de la cuenta corriente; es decir, el superávit fue mayor que lo planeado. El déficit fiscal fue la única variable que se comportó según lo previsto.

Este resultado podría caracterizarse como un caso típico de "sobre-ajuste" porque la reducción del déficit de la cuenta corriente fue más allá de lo requerido por las condiciones externas. Es decir, éstas hubieran permitido un superávit de cuenta corriente menor y, por ende, un nivel de producción mayor.

A principios de 1984 hubo una recuperación económica moderada que continuó hasta mediados de 1985, cuando México afrontó otra crisis de balanza de pagos. El gobierno respondió a esta crisis devaluando el peso y mediante reducciones del déficit fiscal y del crédito interno. El efecto inmediato de estas medidas en el corto plazo fue, nuevamente, frenar el crecimiento económico y acelerar la inflación.

Las mismas circunstancias que permitieron la recuperación de 1984 contribuyeron en parte a su interrupción. En particular, el relajamiento de la postura fiscal del gobierno, y la apreciación del tipo de cambio, contribuyeron primero a la recuperación y luego a la crisis de 1985.

La reducción del superávit comercial se agravó por el deterioro de los términos de intercambio de los bienes exportados por México. En 1985 el valor de las exportaciones petroleras bajó un 11% a raíz de la caída de los precios mundiales del petróleo. Igualmente, también bajaron en el mercado mundial los precios de otras materias primas exportadas por México (cuadro 2.5)

Cuadro 2.6. Metas y resultados del PIRE, 1983-1985

Concepto	1982	1983	1984	1985
Inflación (diciembre a diciembre, precios al consumo) (porcentaje)				
Proyecciones originales del FMI	...	55.0	30.0	18.0
Metas revisadas (gobierno)	...	...	40.0	35.0
Cifras observadas	98.8	80.8	59.2	63.7
Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) (porcentaje del PIB)				
Proyecciones originales del FMI	...	8.5	5.5	3.5
Metas revisadas (gobierno)	...	8.5	5.5-6.5	5.1-5.6
Cifras observadas	16.9	8.6	8.5	9.6
Balanza en cuenta corriente				
Proyecciones originales del FMI (porcentaje del PIB)	...	-2.2	-1.8	-1.2
Cifras observadas (porcentaje del PIB)	-3.6	3.6	2.4	0.7
Metas revisadas (gobierno) (miles de millones USD)	...	...	0.0-0.5	1.0-2.0
Cifras observadas (miles de millones USD)	-6.2	5.4	4.2	1.2
Crecimiento real del PIB (porcentaje)				
Proyecciones originales del FMI	...	0.0	3.0	6.0
Metas revisadas (gobierno)	...	...	0.0-1.0	3.0-4.0
Cifras observadas	-0.6	-4.2	3.6	2.6

Fuente: Las metas del FMI y del gobierno son proyecciones originales recogidas en Nora Lustig y Jaime Ros, "México", Estudio 7 de Países del World Institute for Development Economics Research (WIDER) de la Universidad de las Naciones Unidas, Helsinki, marzo 1987, cuadro 3, p. 67.

Como se ve en el cuadro 2.7, la estrategia para combatir la inflación tampoco tuvo éxito. La inflación se redujo desde un máximo del 117.2% en abril de 1983 al 59.2% en noviembre y diciembre de 1984, pero en los tres primeros meses de 1985 se quedó a una tasa similar a la de fines de 1984. La medida adoptada de aumentar los precios clave al mismo ritmo que la inflación esperada, no bastaba por sí sola para frenar la inflación porque el resto de los precios continuaba aumentando por inercia y como resultado de la falta de credibilidad del programa.

Cuadro 2.7. Principales indicadores económicos, 1983-1990 (Cambio porcentual anual, a menos que se especifique otra cosa)

Concepto	Promedio			
	1983-88	1983-85	1986 - 87	1988 -90
Producto e ingreso				
Producto interior bruto (PIB)	0.2	0.6	-1.0	3.0
PIB per cápita	-1.8	-1.5	-2.9	1.2
Ingreso disponible per cápita	-5.1	-4.7	-5.7	2.8
Inflación (Precios al consumo)				
Promedio anual	92.9	75.0	109.0	53.6
Diciembre a diciembre	86.7	67.9	132.5	33.8
Demanda Privada				
Inversión	-0.3	-2.5	-2.2	11.3
Consumo	0.1	0.4	-1.3	4.6
Salarios Reales				
Salarios cotizados por la encuesta industrial	-7.7	-10.6	-6.7	-1.3
Salario mínimo	-10.5	-11.1	-8.4	-9.5
Remuneración media en el sector manufacturero	-7.3	-11.3	-3.9	3.4
Sector exterior				
Importaciones	1.4	-4.7	-4.1	25.4
Exportaciones	5.5	4.7	6.6	3.9
Exportaciones no petroleras	19.5	13.2	32.1	11.5
Balanza comercial (miles de millones USD)	8.3	11.7	6.5	-0.7
Reservas internacionales brutas, fin del periodo (miles de millones USD)	7.7	6.3	10.3	7.9
Tasa de interés promedio (CETES a un mes porcentaje)				
Nominal	68.7	55.1	91.3	49.0
Real	7.1	2.3	4.4	22.1

Fuente: Nora Lustig, "Hacia la reconstrucción de una economía" citando fuentes del INEGI, "Sistema de cuentas nacionales de México" y Banco de México, "Indicadores económicos", varios años.

Esta falta de credibilidad era resultado de una combinación de varios factores. Por un lado el sector privado era consciente de las implicaciones del peso de la deuda externa y lo difícil que era lograr la estabilidad en esas circunstancias. El relajamiento del déficit fiscal y el rápido deterioro de la balanza comercial

minaban aún más la credibilidad. Dada la carga asociada a la deuda externa, el sector privado percibía que el deterioro de la cuenta comercial no era sostenible, y que -eventualmente- una devaluación del peso era inevitable.

Además, como México dejó de cumplir con las metas fijadas en el programa firmado con el FMI, éste suspendió el programa de financiación a mediados de 1985, por lo que se desató otra "corrida" contra el peso, que condujo a la crisis de balanza de pagos a mediados de ese año.

Los hechos ocurridos en México y otros países en situaciones similares sugieren que las medidas incluidas en el PIRE no bastan para reducir la inflación y corregir los desequilibrios macroeconómicos.

Las medidas se basaban en el supuesto de que una reducción del déficit fiscal nominal, combinado con una gran devaluación inicial y seguida de un tipo de cambio fijo, bastaría para detener la inflación y restablecer el equilibrio en la balanza de pagos. Sin embargo, este enfoque subestimó la tensión que se crea entre los objetivos de reducir el déficit fiscal y eliminar la distorsión de los precios relativos (incluido el tipo de cambio), por una parte, y el control de la inflación por la otra.

Como señala Córdoba²³¹, un gobierno dispone de tres "opciones" para afrontar un choque externo permanente de grandes proporciones:

- Repudiar la deuda externa (e interna).
- Ajustar los ingresos y los gastos públicos de modo que se satisfaga la nueva restricción presupuestal intertemporalmente.
- Hacer todos los ajustes en el corto plazo para satisfacer la restricción presupuestal presente.

La última opción echa toda la carga del ajuste sobre la generación actual. La primera daña gravemente la credibilidad gubernamental. La segunda, que es probablemente la mejor de las tres opciones, requiere una financiación externa adecuada para realizar una transición gradual hacia el nuevo punto de equilibrio.

²³¹ Córdoba, "El programa mexicano de reordenación económica", pp. 372-373.

2.3.1 LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL COMO RESPUESTA A LOS “CHOQUES” ECONÓMICOS. 1985 - 1988

La crisis de balanza de pagos de mediados de 1985 condujo a implantar severas medidas de estabilización. Tanto la política fiscal como la monetaria se volvieron restrictivas y se devaluó el tipo de cambio.

A diferencia de lo ocurrido con el programa de 1983, el programa de estabilización fue acompañado de medidas estructurales como la aceleración de la liberalización comercial.

En julio de 1985 se redujeron sustancialmente los requerimientos de permisos previos de importación y la proporción de importaciones no sujetas a este tipo de trámites aumentó del 16.4% en diciembre de 1984 al 64.1% en julio de 1985. Antes del decreto se tenía como meta liberar hasta un 45% del total de las importaciones para diciembre de 1985. El hincapié en la liberalización comercial señalaba el inicio de lo que habría de convertirse finalmente en un cambio fundamental de la estrategia de desarrollo del país. El efecto inicial del programa de estabilización fue una desaceleración del crecimiento de la producción.

Estos eran momentos particularmente difíciles para México. Por un lado, no se contaba con financiamiento del FMI tras la interrupción del programa a mediados de 1985, provocada por la incapacidad de México para alcanzar las metas fiscales. Unido a esto, el gobierno esperaba que las medidas tomadas a mediados de 1985 dieran frutos durante el año siguiente, pero tales esperanzas pronto se desvanecieron con la drástica caída de los precios mundiales del petróleo de 1986.

El gobierno mexicano había previsto cierta caída de los precios del petróleo, pero sus estimaciones estaban muy por debajo de lo que realmente ocurrió. A fines de 1985 se elaboró el presupuesto de 1986 suponiendo un precio de 23 dólares por barril cuando en realidad el precio de la mezcla mexicana de petróleo bajó de 24.7 dólares por barril en diciembre de 1985 a 19.7 \$ en enero

de 1986, y continuó bajando hasta llegar a 8.6 \$ en julio de 1986. En términos nominales, su nivel más bajo en 12 años²³².

A pesar de la rápida expansión de las exportaciones no petroleras de 1983 y 1984, como se ve en los cuadros 2.5 y 2.7, la participación del petróleo en el total de las exportaciones llegaba todavía al 68.2% en 1985. Además, los ingresos petroleros representaban casi el 26.2% del total de los ingresos fiscales. Durante la mayor parte de 1986, el choque petrolero debió absorberse internamente, ya que no se disponía de financiamiento externo adicional.

La pérdida de divisas por cuenta de la caída del precio del crudo llegó a 8.500 millones de dólares, el equivalente al 6.7% del PIB, el 48% del valor total de las exportaciones y el 26.2% de los ingresos del sector público. En 1986 el Banco Mundial hizo un préstamo de 400 millones de dólares para la rehabilitación y la reparación de los daños causados por el terrible terremoto sufrido en ciudad de México en 1985, magnitud insignificante cuando se la compara con el impacto del choque petrolero.

El choque petrolero de 1986 abrió una oportunidad para considerar un enfoque diferente en cuanto al manejo de la deuda externa, incluida la suspensión unilateral de los pagos. Gracias al terremoto de 1985, México disfrutaba de gran simpatía internacional. Además, los salarios reales habían bajado drásticamente desde 1983 como para tener que digerir una caída adicional. Más importante aún era que el gobierno mexicano había demostrado su compromiso con un programa de reformas orientadas a liberalizar el comercio exterior, reducir el papel del Estado en la economía y mantener las políticas macroeconómicas recomendadas por el FMI.

Esta situación era de lo más propicia para considerar la suspensión unilateral de pagos como una opción para liberarse de la sobrecarga de la deuda. ¿Fue un error del gobierno dejar pasar esta oportunidad? La suspensión unilateral de pagos habría agudizado las tensiones existentes con las instituciones financieras internacionales, el gobierno de los Estados Unidos y, por supuesto, con los bancos comerciales. Si el gobierno mexicano no contaba con el apoyo de los empresarios mexicanos para que los ahorros de divisas, derivados de la

²³² *Ibíd.*, Pág.95 y sig. Y cuadro 2.5.

suspensión no se desvanecieran en fuga de capitales, la moratoria no era una buena opción. Como no quedaba claro si podía haber dispuesto de ese apoyo, el gobierno decidió no correr el riesgo.

Dada la magnitud del choque petrolero y la falta de apoyo financiero externo, el gobierno mexicano se concentró, principalmente, en los siguientes objetivos:

- Proteger la balanza de pagos.
- Evitar que se agotaran las reservas de divisas en el corto plazo.
- Reducir la vulnerabilidad de México en cuanto al comportamiento de los precios mundiales del petróleo en el mediano plazo.

Para conseguirlo, los ingresos petroleros tendrían que representar una porción menor de los ingresos fiscales y del valor de las exportaciones. Era evidente que una moneda depreciada ayudaría a aumentar las reservas y reducir la dependencia petrolera; pero para mantener subvaluada la moneda se requería una tasa de depreciación del peso mayor lo cual conducía a un incremento de la inflación.

Según se ve en el cuadro 2.7, en 1986 el PIB cayó un 3.9%. Dadas la magnitud del choque petrolero y la carencia de crédito externo adicional, esta contracción del producto no resultaba sorprendente. El superávit comercial llegó a 4.600 millones de dólares a pesar de la reducción del precio y del volumen de las exportaciones petroleras. Además, las reservas brutas de divisas aumentaron en casi 1.000 millones de dólares terminando el año en 6.800 millones.

Una vez más, el grueso de los costos del ajuste se absorbió internamente. En 1986 los salarios reales bajaron entre un 4 y un 14% según el indicador que se use²³³.

La estrategia de encarecer el dólar contribuyó también al objetivo de mediano plazo de reducir la dependencia de México de las exportaciones petroleras. La estructura de las exportaciones experimentó un cambio notable. La proporción de las exportaciones petroleras respecto del total de las exportaciones bajó del 68.2% en 1985 al 39.3% en 1986. Esta reducción se debió, en parte, a la caída

²³³ Macro Asesoría Económica, "Realidad económica de México, 1991", México, 1990, p. 514 afirma que fue del 10%. El Banco de México lo cifró en un 4%, y Gurriá en Ibíd., Pág. 99, lo cifra entre un 12 y un 14%.

del precio del petróleo, y también al incremento del 41% de las exportaciones no petroleras durante 1986. Este cambio de la composición de las exportaciones, mantenido a lo largo del tiempo, hizo que la economía mexicana fuese menos vulnerable a las variaciones del precio internacional del petróleo (cuadro 2.7).

Según la concepción oficial, la evolución observada en 1986 demostró que era preferible utilizar la política cambiaria en lugar de restringir las importaciones mediante controles directos para afrontar la crisis de la balanza de pagos. Las razones eran que la restricción de las importaciones desalentaba las exportaciones al encarecer los bienes importables usados como insumos en la producción de exportaciones, mientras que la depreciación del tipo de cambio estimulaba las exportaciones y reducía las importaciones.

Hay que recordar que una depreciación del tipo de cambio encarece indiscriminadamente los bienes importables mientras que el uso de los permisos de importación podría mantener algunos de los bienes importables (por ejemplo, los insumos intermedios) a precios relativos menores.

Quizá sea más importante el hecho de que para lograr una devaluación real significativa sin caer en una espiral inflacionaria o en una recesión profunda debe existir una condición fundamental: los precios y salarios deben tener un grado de indización bajo. En particular, los salarios reales deben ser flexibles hacia abajo. Ésta fue ciertamente una característica de México.

Restringir las importaciones podría ser también menos costoso que devaluar en términos de inflación, producción y pérdidas salariales a corto plazo. No obstante, aumentar las restricciones impuestas a las importaciones habría dado problemas con el sector privado, con el FMI y los EE.UU. Las autoridades mexicanas se habían comprometido con unas políticas económicas en las que estas restricciones al comercio no tienen cabida.

Además de proteger las reservas de divisas y evitar una crisis de balanza de pagos, la depreciación del peso contribuyó a reorientar la producción del mercado interno al externo. Un dólar "caro" durante un periodo prolongado hizo atractiva la actividad exportadora (en cierto sentido equivalía a otorgar un subsidio a la exportación).

Sin embargo, intentar mantener fijo el tipo de cambio real provocaría una mayor inflación y este aumento, en gran medida, minaba los beneficios antes descritos. Además, un tipo de cambio subvaluado otorgaba a los exportadores y los productores nacionales beneficios artificialmente elevados y una protección a expensas de los salarios. Por último, en virtud de que los efectos contractivos de la devaluación en México siempre han sido mayores que el impacto expansivo (por lo menos en el corto plazo), la depreciación del tipo de cambio era incongruente con la recuperación económica²³⁴.

Para reformar los objetivos de lograr la estabilidad de precios y la recuperación económica era necesario frenar la depreciación nominal del peso, pero probablemente esto habría conducido a una apreciación real de la moneda, con la consecuente necesidad de recursos externos adicionales que financiaran el tránsito hacia una nueva senda de crecimiento económico.

Ante la amenaza de una moratoria unilateral por parte de México, los bancos comerciales aceptaron, con cierta renuencia, cooperar con la iniciativa norteamericana conocida como el Plan Baker, y México se convirtió en el "caso piloto" del plan. El plan, anunciado en septiembre de 1985, denotaba un cambio por parte de los países acreedores en el manejo oficial del problema de la deuda: de hacer énfasis en la austeridad se pasó a dar importancia al crecimiento económico.

El mensaje era claro: el gobierno mexicano haría todo lo que fuese necesario para alcanzar sus metas de estabilización y de reforma estructural; sin embargo, si las medidas adoptadas no conseguían la recuperación económica esperada, la comunidad financiera internacional se vería obligada a aceptar que el problema radicaba en la falta de financiación externa a niveles adecuados y cooperar mediante un incremento en el crédito. Por primera vez en su historia, el FMI aceptó incluir en el acuerdo una cláusula de financiación de contingencia; si el precio del petróleo caía por debajo de 9 dólares el barril, se pondrían a disposición de México fondos adicionales hasta por valor de 720 millones de dólares. Además, se incluía la posibilidad de un relajamiento

²³⁴ Gurría, "La política de deuda externa", pp. 6-11.

automático de las metas fiscales en el caso de que la tasa de crecimiento económico fuese menor que la especificada en el acuerdo.

En 1987, disponiendo de mayor financiación externa, el foco de la política macroeconómica pasó de ser la protección de la balanza de pagos a la estabilidad de los precios y la recuperación económica. La disponibilidad de nuevos préstamos, la ligera mejora de los precios del petróleo y la evolución favorable de las exportaciones no petroleras generaron en 1987 un superávit en la cuenta corriente de la balanza de pagos (cuadro 2.7).

No obstante, el carácter todavía precario de la situación económica se puso de manifiesto por la “corrida” contra el peso que siguió al derrumbe de la bolsa de valores en octubre de 1987. Este ataque especulativo contra la moneda resultaba sorprendente porque el país tenía niveles de reservas de divisas sin precedente y las políticas macroeconómicas y de reforma estructural iban en la dirección correcta.

El gobierno mexicano concluyó que la causa de la volatilidad de las expectativas provenía de la alta tasa de inflación. Esto lo convenció de que debía convertir la lucha contra la inflación de nuevo en prioridad pero ahora con base en mecanismos diferentes.

En diciembre de 1987 el gobierno anunció el Pacto de Solidaridad Económica (PASE), conocido más tarde como “el Pacto”, que tenía como meta reducir la inflación al 2% mensual al finalizar el año siguiente.

En el cuadro 2.8 se ve un resumen de la financiación que México necesitó desde el estallido de la crisis en 1982 hasta el año 1990. Como se ve, la falta de financiación adecuada, unida a los pagos de corto plazo, entre otros, provocó que la crisis fuera mucho más duradera de lo que hubiera sido de esperar.

Asimismo, como se analiza en el siguiente apartado, la crisis hubo de ser absorbida internamente por la población mexicana. Lo que provocaría una gran caída en los niveles de vida de la población. Por el contrario, los acreedores internacionales prácticamente no tuvieron ningún quebranto económico.

Cuadro 2.8. Crédito externo privado y público, 1982-1990 (Millones USD)

Concepto	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Deuda neta total	7.429	5.087	2.613	763	73	2.961	-825	-1.190	2168
Desembolsos	11.196	8.774	6.231	4.817	11.197	9.535	8.434	4.908	7.687
Amortización	3.767	3.687	3.618	4.054	11.124	6.574	9.259	6.098	5.518
Deuda a largo plazo	8.337	4.622	2.461	708	249	3.726	-1.142	-1.065	1.685
Desembolsos	11.196	6.832	4.814	3.572	10.184	8.569	7.165	3.608	5.539
Amortización	2.859	2.210	2.354	2.864	9.522	3.289	8.307	4.673	3.854
• Bancos Comerciales	5.975	4.537	2.884	860	-399	4.410	-2.970	-1.986	110
Desembolsos	7.770	5.209	3.075	1.287	253	4.782	1.176	44	430
Amortización	367	501	564	687	1.126	1.223	1.037	1.403	1.500
• Bilateral	486	281	55	318	676	1.442	733	346	743
Desembolsos	853	781	619	1.005	1.802	2.666	1.770	1749	2.243
Amortización	1.795	673	191	427	652	373	5.125	2.031	320
• Proveedores	4	216	-119	1	-9	-31	-12	24	91
Desembolsos	46	319	143	65	53	34	21	50	123
Amortización	42	104	262	64	62	65	33	27	32
• BID y Banco Mundial	1.147	178	603	711	913	393	697	701	706
Desembolsos	1.375	505	979	1.166	1.446	1.086	1.642	1.615	1.772
Amortización	229	327	376	455	533	694	945	914	1.066
• Bonos	725	-588	-473	-488	-519	-934	1.389	-149	35
Desembolsos	1.151	17	0	49	0	1	2.556	150	971
Amortización	426	606	473	537	519	935	1.167	299	936
Deuda a corto plazo	-908	465	152	55	-176	-764	316	-125	483
Desembolsos	0	1.942	1.417	1.246	1.013	966	1.268	1.300	2.147
Amortización	908	1.477	1.264	1.190	1.189	1.730	952	1.425	1.664
Credit Commodity Corporation	145	1.254	-59	-370	-445	-23	217	159	-53
Desembolsos	145	1.309	742	260	157	272	532	491	396
Amortización	908	1.477	1.264	1.190	1.189	1.730	952	1.425	1.664
TOTAL	7.574	4.279	2969	205	-44	2938	-608	-1.031	2.115
Desembolsos	11.341	10.579	7.388	5.077	11.354	9.806	8.966	5.399	8.083
Amortización	3.767	6.299	4.419	4.685	11.726	6.868	9.574	6.430	5.967
FMI	201	1.003	1.204	296	616	320	-69	303	731
Desembolsos	201	1.003	1.204	296	741	600	350	943	1.608
Amortización	0	0	0	0	125	280	419	640	877
Pagos de Intereses	12.203	10.103	11.716	10.156	8.342	8.097	8.639	9.377	9.018

FUENTE: Banco de México. "Indicadores Económicos" Diferentes años.

2.4 Evolución de la pobreza durante la crisis: 1982 - 1988

A pesar de las limitaciones de información, el análisis de la distribución del costo del ajuste se ha realizado por diversos investigadores a partir del comportamiento de otras variables tales como el ingreso salarial y no salarial, los ingresos agrícolas y no agrícolas, y cruzar dicho comportamiento con lo que se conoce sobre las familias pobres en cuanto a fuentes de ingreso y actividad principal. La información permite hacer una evaluación preliminar del efecto del ajuste en los niveles de vida de la población mexicana, y más concretamente en la más necesitada.

La incidencia de la pobreza y la desigualdad ha sido elevada en México a lo largo del tiempo. Según un estudio basado en las encuestas de ingreso-gasto, Hernández Laos²³⁵ estimó que la incidencia de la pobreza "extrema" llegó al 69.5% en 1963, 56.7% en 1968, 34% en 1977 y 29.9% en 1984.

El cuadro 2.9 muestra que la concentración del ingreso en el 10% superior de la población fue elevada en todos los años estudiados. Los datos revelan que entre 1963 y 1977 hubo una redistribución desde el tope hacia los sectores medios y que la disminución de la desigualdad entre 1977 y 1984 fue menor. Sin embargo, este resultado debe tomarse con cautela ya que las encuestas no son comparables en un sentido estricto.

Independientemente de las tendencias, la encuesta de 1984 indica que las disparidades eran muy grandes: por ejemplo, el ingreso medio per cápita del decil más alto era 25 veces mayor que el del decil más bajo. El coeficiente de Gini para las familias se estimó en 0.4384 y para los individuos en 0.4881²³⁶.

En otro estudio, basado en una línea de pobreza diferente, Oscar Altimir estima que en 1968 la incidencia de la pobreza extrema en México llegó al 12%. A

²³⁵ Enrique Hernández Laos, "Medición de la intensidad de la pobreza y la pobreza extrema en México" Investigación Económica, volumen 49, 1990, Pág. 282.

²³⁶ Nora Lustig, "The Incidence of Poverty in Mexico: An Empirical Analysis", cuadro 15, Brookings, octubre de 1990.

pesar de la falta de consenso para definir la magnitud de la pobreza, los resultados sugieren que la pobreza disminuyó entre 1963 y 1977²³⁷.

Cuadro 2.9. Distribución del ingreso en México, años seleccionados, 1963-1989 (porcentaje del total del ingreso por hogar)

Año	Porcentajes de hogares			
	40 más bajo	50 intermedio	10 más alto	Total
1963	10.2	47.6	42.2	100.0
1968	11.2	48.8	40.0	100.0
1977	10.4	52.8	36.8	100.0
1984	14.3	52.9	32.8	100.0
1989	12.9	49.2	37.9	100.0

Fuentes: Para 1963, 1968 y 1977, Oscar Altimir, "La pobreza en América Latina: Un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL, núm. 13, 1981, cuadro 8, p. 90. Para 1984 y 1989, INEGI: Transacciones económicas, México, 1992, cuadro 1.

Las características de la población por nivel de ingresos proveen cierta información útil para imaginar cómo se distribuyeron los costos del ajuste.

1. En virtud de que la mayoría de los pobres en extremo trabaja en la agricultura y obtiene casi dos tercios de su ingreso de fuentes no salariales, su suerte durante el ajuste posiblemente dependió de la evolución de la producción y los precios agrícolas y, en menor medida, de los salarios agrícolas.
2. Dado que los salarios constituyen la fuente principal del ingreso de los grupos de ingresos medios, la suerte de estos grupos dependió en gran medida de los cambios ocurridos en los salarios reales.

En virtud de que el ingreso salarial disminuyó mucho más que el ingreso no salarial durante los años ochenta, parecería que los grupos de ingresos medios hubiesen sido más golpeados por el ajuste que los más pobres o los más ricos.

²³⁷ Oscar Altimir, "La pobreza en América Latina: Un examen de conceptos y datos", Revista de la CEPAL, núm. 13, 1981, cuadro 8, p. 90.

Esto se confirma en el cuadro 2.9, comparando la distribución del ingreso entre 1984 y 1989. Mientras que el 40% inferior pierde 1.4% del ingreso total, el 50% del medio pierde el 3.7%. Sin embargo, en virtud de que el salario agrícola y el ingreso no salarial se deterioraron sustancialmente a partir de 1986, los pobres rurales padecieron una fuerte caída en su nivel de vida en términos absolutos entre 1986 y 1989. Aunque los grupos medios perdieron relativamente más ingreso que los más pobres, se debe recordar que para estos últimos incluso una disminución mínima del ingreso puede tener efectos devastadores en el bienestar presente y futuro.

Por otro lado, los grupos medios distan mucho de ser familias de clase media según los estándares de los países avanzados. En la parte inferior de los grupos medios se encuentran hogares pobres que viven en zonas urbanas, donde los precios de los bienes son mayores que en las zonas rurales. Un resultado que debe subrayarse de la comparación 1984-1989 es el brusco incremento de la desigualdad observado en este periodo: la participación del 10% superior de los hogares aumentó en 5.1 puntos porcentuales.

Los mecanismos asociados al proceso de ajuste condujeron a una disminución de los salarios reales. Como se ve en el cuadro 2.10, la caída de los salarios reales fue entre el 40 y 50% en el periodo 1983-1988. Siendo la mayores bajadas, en términos reales, los salarios mínimos (48,5%) y los sueldos de los empleados públicos (46,1%). En cualquier caso, para el conjunto de los asalariados, la caída fue mayor del 40%.

Los salarios cayeron más rápidamente durante los dos años de mayor contracción económica: 1983 y 1986. El comportamiento del ingreso salarial es el resultado combinado de la evolución del salario real y el empleo. Los indicadores disponibles muestran que la caída del ingreso salarial resultó de la contracción de los salarios reales y no de la reducción del empleo.

De acuerdo con los datos de las Cuentas Nacionales, el empleo creció, en promedio, a un 0.4% anual entre 1983 y 1988. Hay que destacar que la definición del empleo usada por las Cuentas Nacionales es la de puestos de trabajo; es decir, el número de trabajadores necesario para producir cierto nivel de producción, dados ciertos coeficientes de empleo-producto. En realidad, es

una estimación indirecta del empleo total que no aporta datos reales sobre tasa de desempleo como estamos acostumbrados a ver en nuestro país.

Cuadro 2.10. Evolución de los salarios reales y el consumo privado per cápita, 1981-1990 (Cambio porcentual anual)

Año	Ingreso salarial por trabajador	Sueldos y salarios en maquiladoras	Salarios de los empleados públicos	Salario mínimo	Consumo privado per cápita
1981	4.8	-0.6	5.4	1.0	4.9
1982	-5.1	4.6	-2.6	-0.1	-4.8
1983	-22.9	-21.9	-28.0	-21.9	-7.4
1984	-5.0	-3.5	-5.8	-9.0	1.1
1985	-0.2	-2.7	0.3	-1.2	1.5
1986	-9.4	-6.2	-14.0	-10.5	-4.6
1987	-3.0	-1.2	0.6	-6.3	-2.2
1988	-9.1	-5.9	-8.4	-12.7	0.3
1989	4.6	16.6	7.1	-6.6	4.5
1990	1.9	-3.9	-2.2	-9.1	4.0
Promedio 83-88	-8.6	-7.2	-9.8	-10.5	-1.9
Acumulado 83-88	-41.5	-36.0	-46.1	-48.5	-11.1

Fuente: Banco de México: "La economía mexicana en 1992", México, 1993, cuadro 28, p. 204. Las cifras en términos reales se calcularon usando como deflactor el IPC del Banco de México. Todos los índices de precios se convirtieron a 1980 = 100.

A primera vista resulta desconcertante que semejante contracción salarial no provocara intranquilidad política y social o innumerables huelgas. De hecho, el número de huelgas en comparación con años anteriores subió, pero el aumento parece moderado cuando se piensa en la magnitud de las caídas salariales. En 1982 se multiplicó por más de seis el número de huelgas, que llegó a 675. Sin embargo, en 1983 bajó ese número a 230, a pesar de que los salarios reales se redujeron en un 25%²³⁸. Acaso ello se deba a que, si bien los salarios se redujeron drásticamente, las disminuciones no afectaron en la

²³⁸ Carlos Salinas de Gortari, Segundo Informe de Gobierno: Anexo, México, 1990, p. 334.

misma medida a los ingresos familiares porque muchos hogares recibieron ingresos de fuentes distintas de los salarios y el ingreso no salarial disminuyó sustancialmente menos.

Los datos existentes sobre el consumo real per cápita apoyan esta interpretación. Como se ve en el cuadro 2.10, el consumo privado per cápita disminuyó 11.1%, en términos acumulados, entre 1983 y 1988, mientras que el ingreso salarial real bajó 41.5% durante el mismo periodo.

Como se observa en el cuadro 2.11, en comparación con la caída del ingreso salarial igual al 8.2% anual entre 1983 y 1988, el ingreso no salarial bajó sólo 1.2% anual. Esto hizo que se incrementara marcadamente la participación del ingreso no salarial en el total del ingreso (la suma del ingreso salarial y no salarial): del 60% en 1981 al 71.5% en 1988.

Cuadro 2.11. Ingreso salarial y no salarial, 1981-1990.

Año	Ingreso Total			Ingreso sector Agrícola		
	Ingreso salarial	Ingreso no salarial	Ingreso no Salarial / Total Ingreso	Ingreso salarial	Ingreso no salarial	Ingreso no Salarial / Total Ingreso
1981	11.3	4.8	60.0	10.0	5.9	73.9
1982	-5.4	2.0	61.8	-12.7	-8.9	74.7
1983	-24.7	1.7	68.6	-13.2	-2.0	77.0
1984	-2.8	0.3	69.2	-3.8	14.1	79.8
1985	2.0	-2.0	68.4	3.0	9.0	80.7
1986	-10.7	-7.5	69.1	-2.0	-8.0	79.8
1987	-2.0	4.6	70.5	-5.6	-2.2	80.3
1988	-8.3	-3.8	71.5	-12.6	-15.7	79.8
1989	5.9	8.0	71.9	-6.7	8.9	82.3
1990	3.0	7.4	72.7	-8.6	13.4	85.2
Promedio 83-88	-8.2	-1.2	69.5	-5.9	-1.3	79.6
Acumulado 83-88	-40.0	-6.9	...	-30.5	-7.6	...

Fuente: INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México. Varios años. Banco de México: "La economía mexicana en 1992" México, 1993, cuadro 28, p. 204.

Las categorías sectoriales, tomadas del INEGI se definen como sigue. Agrícola: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

Las cifras reales se calcularon usando como deflactor el IPC del Banco de México (1980 = 100)

Es probable que el comportamiento del ingreso no salarial -por oposición al ingreso salarial- refleje el hecho de que los precios de los bienes y servicios, excluidos los que produce el sector público y los que están sujetos a regímenes de control de precios, e incluidos los servicios prestados por quienes trabajan por cuenta propia, se fijaban más "libremente" que los salarios²³⁹.

En México la mayoría de los pobres en extremo realizan actividades agrícolas. De ahí que sea importante analizar la evolución del ingreso salarial y no salarial de la agricultura, así como de la producción y el precio del maíz -el cultivo campesino básico- durante el periodo de ajuste.

En el cuadro 2.12, se puede observar que la agricultura parece tener una vida propia en lo que respecta a la evolución de la producción puesto que no sigue el patrón general. Por ejemplo, en 1983, mientras el sector no agrícola experimentó una severa contracción del producto, la producción agrícola creció. En contraste, mientras el resto de la economía empezaba a recuperarse en 1988-1989, la agricultura experimentaba una notable caída.

Durante el primer programa de estabilización, de 1983 a 1985, la producción y el empleo agrícolas evolucionaron mejor que el conjunto de la economía, los salarios reales de la agricultura bajaron menos que los salarios reales totales, y el ingreso no salarial aumentó en la agricultura mientras que disminuyó en el resto de la economía.

La devaluación real y los esfuerzos que se hicieron para alinear los precios agrícolas con los precios mundiales contribuyeron al mejoramiento interno de los precios agrícolas, incluyendo el precio del maíz. En virtud de que la mayor parte de este grano es cultivada por campesinos pobres, es probable que durante los primeros años del ajuste las familias rurales pobres sufrieran menos que las urbanas el impacto de la crisis²⁴⁰.

Esta evolución favorable de la agricultura terminó en 1986, año en que cayó la producción. A partir de 1987, y especialmente en 1988 y 1989, la evolución de la agricultura fue peor que la de la economía en conjunto. Las malas

²³⁹ Alain Ize, "Trade Liberalization, Stabilization, and Growth: Some Notes on the Mexican Experience" Documento de Trabajo 90/151, Fondo Monetario Internacional, Washington, marzo 1990, cuadro 1, p. 6.

²⁴⁰ CEPAL, "Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano", Siglo XXI, México, 1992, cuadro 17, p. 152.

condiciones climáticas y el deterioro de los precios agrícolas podrían explicar el desempeño tan pobre del sector.

Cuadro 2.12. Evolución del sector agrícola, 1981-1990 (Cambio % anual)

	Producto Interior Bruto		Empleo		Maíz *	
Año	Agricultura	Todos los sectores	Agricultura	Todos los sectores	Precio Real	Producción
1981	6.1	8.8	2.8	6.3	7.7	17.6
1982	-2.0	-0.6	-3.3	-0.3	-6.9	-26.0
1983	2.0	-4.2	4.2	-2.3	2.7	22.5
1984	2.7	3.6	1.1	2.3	4.3	-3.0
1985	3.8	2.6	2.6	2.2	-4.6	10.3
1986	-2.7	-3.8	-2.5	-1.4	-7.0	-16.9
1987	1.4	1.7	1.5	1.1	-9.8	-1.0
1988	-3.2	1.3	2.5	0.9	-0.9	-8.7
1989	-3.3	3.3	-2.1	1.3	1.5	3.3
1990	7.4	4.4	-4.6	1.1	-0.9	33.7
Promedio 83-88	0.6	0.2	1.6	0.4	-2.7	-0.3
Acumulado 83-88	3.8	1.0	9.8	2.7	-15.0	-1.6

Fuentes: INEGI, Sistema de cuentas nacionales de México. Varios años. Banco de México: "La economía mexicana, 1992: Desarrollo Económico en 1991, Políticas para 1992", México, 1991, cuadro 2.6, p. 67.

Las categorías sectoriales, tomadas del INEGI se definen como sigue. Agrícola: agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.

* Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), "La política alimentaria y reestructuración económica en México" El colegio de México, 1992, cuadro 9, apéndice k.

La evolución de la producción y los precios del maíz, así como del ingreso agrícola salarial y no salarial, indica que durante el periodo 1988-1989 las dificultades económicas en la agricultura fueron muy severas. Esto sugiere que durante el periodo en que se puso en práctica el Pacto, mientras para el resto de la población la situación económica mejoraba, la población más pobre padeció un deterioro de sus niveles de vida. En 1990, los datos muestran un

mejoramiento de la producción y los precios agrícolas, de modo que los ingresos de los pobres rurales se recuperaron.

Respecto al gasto en los sectores sociales, y más concretamente a los índices de salud y educativos, hay que destacar que un componente esencial de los varios programas de estabilización adoptados en México fue la reducción del déficit público. Éste se logró mediante el aumento del ingreso y la reducción del gasto públicos. Los ingresos públicos se incrementaron mediante el aumento de los precios de los bienes y servicios públicos y de las tasas impositivas y la base gravable. El gasto público se redujo principalmente mediante recortes de la inversión pública y la eliminación de subsidios.

En el cuadro 2.13, se puede observar como el gasto público total bajó un 6.8% entre 1983 y 1988. Dado que la parte del gasto público destinado al servicio de la deuda externa no podía reducirse pues su magnitud dependía de factores que escapaban al control directo del gobierno, el resto del gasto tuvo que bajar lo suficiente como para cumplir con las metas fiscales.

En virtud de que las tasas de interés reales seguían siendo relativamente elevadas y el monto inicial de la deuda era grande, el gasto público destinado al servicio de la deuda interna y externa aumentó un 29.6% entre 1983 y 1988. La participación del gasto distinto de los intereses en el gasto público total bajó de casi el 80% en 1980-1981 al 54.3%, en promedio, entre 1983 y 1988.

El gasto social, que comprende primordialmente los gastos en educación y salud, disminuyó un 33.1% entre 1983 y 1988. Cuando comenzó la crisis, el gasto social disminuyó más que el total del gasto programable; es decir, el gobierno no tomó acciones para reasignar el gasto programable a favor de los sectores sociales. En consecuencia, la participación del gasto social en el gasto programable bajó sustancialmente a partir de la crisis. A primeros de los 90 el gobierno intentó recuperar algo de los servicios sociales perdidos en los años anteriores. Desgraciadamente, con la siguiente crisis, se siguió profundizando en las carencias sociales.

Cuadro 2.13. Gasto público total y en los sectores sociales, 1981-1990
(Cambio % anual, excepto en el caso de participaciones; en %)

Año	Gasto público total	Gasto programable *	Gasto no programable *	Gasto social Total	Gasto social per cápita	Gasto social / Gasto programable
1981	27.8	23.4	47.8	24.1	21.2	31.2
1982	16.7	-8.9	114.6	-1.3	-3.5	33.8
1983	-10.8	-15.7	-3.0	-30.1	-31.5	28.0
1984	-0.3	5.7	-8.9	4.3	2.1	27.6
1985	-1.7	-5.5	4.5	6.3	4.3	31.1
1986	6.9	-6.7	26.9	-8.1	-9.7	30.7
1987	6.9	-4.7	19.5	-4.9	-6.7	30.6
1988	-6.6	-5.4	-7.6	-1.1	-2.7	32.0
1989	-13.9	-6.7	-20.4	3.6	1.8	35.5
1990	-3.8	6.5	-14.5	12.9	11.1	37.6
Promedio 83-88	-1.2	-5.6	4.4	-6.5	-8.2	30.0
Acumulado 83-88	-6.8	-29.2	29.6	-33.1	-40.2	...

Fuentes: Nora Lustig, "Hacia la reconstrucción de una Economía" FCE. México. 1997. Capítulo 4, cuadro 4, p. 180.

* El gasto programable excluye la recaudación compartida con estados, municipios y otras entidades, los incentivos fiscales y los pagos de intereses y comisiones, así como otros gastos relacionados con la deuda interna y externa. El gasto no programable es igual al gasto público total menos el gasto programable.

Los gastos en educación y en salud constituyen aproximadamente el 85% de los gastos sociales. Como se ve en el cuadro 2.14, en ambos renglones, el gasto se redujo entre 1983 y 1988. El gasto en educación bajó un 29.6%, y el gasto en salud bajó el 23.3%.

Así pues, los gastos en educación y salud bajaron menos que el total del gasto social, de modo que la caída más fuerte debió de hacerse en otros programas sociales. Según Nora Lustig, esta reasignación dentro del gasto social pudo haber afectado a programas dirigidos a los sectores más pobres. Esto, obviamente, provocó una disminución considerable de la calidad de vida de los sectores más desfavorecidos, la mayoría población indígena y residente en las zonas rurales del sur de México.

Aunque el gasto público en educación se redujo significativamente, algunos indicadores fundamentales de los recursos disponibles en ese sector mejoraron. Por ejemplo, las proporciones de estudiantes por profesor y de estudiantes por escuela disminuyeron, tanto para el total de la matrícula como para la escuela primaria.

Sin embargo, lo más probable es que esta tendencia favorable se deba a una disminución injustificada de la matrícula escolar, dado que no hubo incremento de los recursos.

Cuadro 2.14. Gasto público en salud y educación, 1981-1990 (Cambio porcentual anual, excepto en el caso de participaciones; en porcentajes)

	Educación			Salud		
Año	Gasto social en educación	Gasto en educación / Gasto Social	Gasto en educación / PIB	Gasto social en Salud	Gasto en Salud / Gasto Social	Gasto en Salud / PIB
1981	25.1	39.2	3.6	13.9	40.0	3.7
1982	3.9	41.2	3.8	-0.6	40.3	3.7
1983	-29.9	41.3	2.8	-21.1	45.5	3.0
1984	7.5	42.6	2.9	-4.2	41.8	2.8
1985	2.9	41.2	2.9	2.8	40.4	2.8
1986	-11.7	39.6	2.6	2.9	45.3	3.0
1987	2.2	42.6	2.6	-7.7	44.0	2.7
1988	0.6	43.4	2.6	3.8	46.2	2.8
1989	2.1	42.7	2.6	9.3	48.7	3.0
1990	10.1	41.7	2.7	13.9	49.2	3.2
Promedio 83-88	-5.7	41.8	2.7	-4.3	43.9	2.9
Acumulado 83-88	-29.6	...	...	23.3	...	...

Fuente: Nora Lustig, "Hacia la reconstrucción de una Economía" FCE. México. 1997. Capítulo 4, cuadro 5, p. 191.

No obstante, aun cuando el mejoramiento de los indicadores se deba en parte a una matrícula por debajo de los niveles deseables, los recursos humanos y

físicos per cápita no experimentaron reducciones ni remotamente semejantes a las indicadas por la caída del gasto en educación. Por lo tanto, la mayor parte de la reducción observada del gasto deberá imputarse a que no se usó el deflactor de precios idóneo. La caída del gasto también podría estar reflejando una reducción de los materiales escolares y del mantenimiento de las instalaciones existentes.

Asimismo, se encuentra que después de 1982 disminuyó la proporción de los graduados en cada nivel que ingresaban al nivel educativo superior; es decir, un número relativamente mayor de niños y jóvenes no continuaba la escuela, sobre todo después de terminar la instrucción secundaria. Dicha tendencia implica que el desarrollo futuro de la calificación de la fuerza de trabajo será menor.

Cuadro 2.15. IMSS Recursos disponibles en el sector salud, 1981-1991 (%)

IMSS	Población Cubierta (Millones)	P. cubierta / P. total	Camas x millar de P. cubierta	Médicos x millar de p. cubierta	Enfermeras x millar de p. cubierta	Proporción enfermeras a Médicos
1981	26.92	39.6	1.04	0.95	1.66	1.7
1982	26.88	38.6	1.09	0.93	1.68	1.8
1983	26.98	37.9	1.09	1.01	1.81	1.8
1984	29.39	40.4	1.01	0.76	1.72	2.3
1985	31.52	42.5	0.85	0.76	1.74	2.3
1986	31.06	41.1	0.86	0.77	1.77	2.3
1987	34.3	44.6	0.78	0.72	1.66	2.3
1988	35.07	44.8	0.75	0.75	1.70	2.3
1989	37.21	46.7	0.71	0.71	1.74	2.4
1990	38.57	47.6	0.71	0.72	1.70	2.4
1991	38.1	43.9	0.72	0.79	1.81	2.3
Promedio 83-88	31.39	41.9	0.89	0.79	1.73	2.2

Fuente: Nora Lustig, "Hacia la reconstrucción de una Economía" FCE. México. 1997. Capítulo 4, cuadro 6, p. 202.

En cuanto a los recursos en el sector salud, se observa en los cuadros 2.15 y 2.16 que las unidades médicas, las camas y los médicos disponibles por persona asegurada en el sector "formal" de la salud experimentaron un deterioro entre 1983 y 1988. Es decir, la calidad de los servicios de salud cubiertos por las dependencias que sólo atienden a quienes contribuyen a través del sistema de seguridad social empeoró durante el ajuste.

Las camas de hospital y los médicos por asegurado tanto del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como de El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) cayeron en promedio desde 1983. Ambas instituciones cubrían, respectivamente, al 41.8 y 8.8% del total de la población mexicana, en promedio, entre 1982 y 1990.

Cuadro 2.16. ISSSTE Recursos disponibles: sector salud, 1981-1991 (%)

ISSSTE	Población Cubierta (Millones)	P. cubierta / P. total	Camas x millar de P. cubierta	Médicos x millar de p. cubierta	Enfermeras x millar de p. cubierta	Proporción enfermeras a Médicos
1981	5.3	7.8	0.99	1.5	1.7	1.1
1982	5.5	7.8	1.00	1.7	2.0	1.2
1983	5.6	7.9	1.00	1.6	2.0	1.2
1984	6.1	8.4	1.01	1.7	2.2	1.3
1985	6.4	8.7	0.95	1.6	2.1	1.3
1986	7.0	9.2	0.88	1.6	1.8	1.1
1987	7.4	9.6	0.84	1.5	1.9	1.2
1988	7.4	9.5	0.83	1.6	2.1	1.3
1989	7.8	9.8	0.78	1.5	2.0	1.3
1990	8.3	10.2	0.77	1.5	2.0	1.3
1991	8.5	9.9	0.75	1.6	2.0	1.3
Promedio 83-88	6.6	8.9	0.9	1.6	2.0	1.2

Fuentes: ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Nora Lustig, "Hacia la reconstrucción de una Economía" FCE. México. 1997. Capítulo 4, cuadro 7, p. 204.

El deterioro de los recursos físicos y humanos disponibles por asegurado del IMSS y del ISSSTE pudo deberse, entre otras, a los aumentos repentinos del número de personas que se sumaron a la seguridad social entre 1984 y 1987. Esto aplica en particular al IMSS que cubre a los empleados del sector privado. Es lógico pensar que la caída de los ingresos obligara a recurrir al servicio médico del seguro social a muchas personas que previamente se atendían con médicos y hospitales privados.

Resulta muy difícil estimar los recursos disponibles por persona de la Secretaría de Salud, la institución que brinda atención médica a los sectores más pobres de la población, porque no se dispone de cifras precisas acerca de la población atendida. Sin embargo, las cifras agregadas no indican una reducción de los recursos totales. Por lo tanto, si se supone que la población atendida por la Secretaría es la diferencia entre el total y la población cubierta por el ISSSTE y el IMSS, en principio los recursos per cápita de la Secretaría de Salud deberán haber aumentado²⁴¹.

Respecto a la tasa de mortalidad infantil, según se observa en el cuadro 2.17, ésta siguió su tendencia descendente entre 1982 y 1989. Sin embargo, algunos indicadores revelan un deterioro de los niveles de salud. Por ejemplo, la mortalidad infantil y preescolar causada por la avitaminosis y otras deficiencias nutricionales aumentaron a partir de 1982, después de varios años de haber caído de forma continua. Esto último hace pensar que la tasa de mortalidad infantil habría mejorado con mayor rapidez si no se hubiesen deteriorado las condiciones nutricionales²⁴².

Asimismo, otros indicadores confirman un patrón de empeoramiento de las condiciones nutricionales. El ISSSTE registró un aumento en el número de niños nonatos o menores de un año de edad que padecían un crecimiento fetal lento y desnutrición. Los niños que padecían estos males representaban el 8.5% del número total de niños enfermos en 1981 y el porcentaje aumentó al 10.3 en 1982, 10.6 en 1983 y 11.7% en 1984.

²⁴¹ Lustig, N. "Economic Crisis, Adjustment and Living Standards", p. 58.

²⁴² CONAPO: Consejo nacional de la población, "Proyecciones de la población en México, 1980 – 2025", México. 1995.

Cuadro 2.17. Indicadores sociales en el área de salud, 1981-1990

Año	Tasa de Mortalidad infantil (por mil de nacidos vivos)	Muerte causada por deficiencias nutritivas	
		Como porcentaje de la mortalidad infantil	Como porcentaje de la mortalidad preescolar
1981	51.3	1.1	1.6
1982	49.6	1.5	1.8
1983	48.0	1.5	2.4
1984	46.4	1.7	2.7
1985	44.8	2.0	2.9
1986	43.4	2.1	3.0
1987	42.0	2.9	5.3
1988	40.6	5.2	9.1
1989	39.3	5.0	8.8
Promedio 83-88	44.2	2.6	4.2

Fuente: CONAPO: Consejo nacional de la población, “Proyecciones de la población en México, 1980 – 2025”, México. 1995.

Del análisis y de los datos presentados se desprenden las **conclusiones siguientes:**

- A pesar de que durante los ochenta hubo una marcada caída de los salarios reales, muchas familias mexicanas pudieron evitar bajas comparables en el ingreso total y el consumo per cápita trabajando horas adicionales, buscando nuevas actividades generadoras de ingresos, e incorporando más miembros de la familia a la fuerza de trabajo.
- Las familias tuvieron que trabajar más y gastar con mayor cuidado, a fin de proteger, por lo menos en parte, su nivel de vida a pesar de las penurias impuestas por la crisis y el ajuste.
- También se incrementó la emigración hacia los Estados Unidos y para cada vez más familias las remesas del exterior siguieron siendo una fuente de ingresos importante.

Las consecuencias de la crisis no fueron absorbidas en la misma medida por todos los grupos sociales. Los ricos pudieron proteger -y aun expandir- su riqueza con facilidad mucho mayor que el resto de la sociedad simplemente transfiriendo sus activos al exterior. La fuga de capitales se estimó entre 22.100 y 35.700 millones de dólares entre 1977 y 1987, dependiendo del método de cálculo. Quienes carecían de ahorros -la mayor parte de la población- no tuvieron una posibilidad semejante²⁴³.

Las reglas del juego internacionales dan al trabajo y al capital un tratamiento asimétrico, mientras que el capital puede siempre encontrar un país que lo reciba, los trabajadores no pueden entrar libremente a otros países y, por lo tanto, son cautivos de la suerte económica de su país.

Este arreglo permitió que los mexicanos que poseían capital evitaran sustancialmente el costo del ajuste en los años ochenta, protegiendo en parte su riqueza contra el efecto de las devaluaciones y la inflación al mismo tiempo que a menudo obtenían enormes ganancias de capital.

Quienes no poseían riqueza, no disponían de un mecanismo de salvaguarda equivalente para evitar el costo del ajuste y, por ello, fueron los más afectados. La única salida para los trabajadores era migrar ilegalmente a los Estados Unidos y aceptar condiciones de empleo y salario inferiores que las de los trabajadores legales.

Aparte de esta dicotomía, los datos existentes sobre la distribución del ingreso indican que los grupos medios cargaron con la mayor parte de los costos del ajuste. Estas familias, que incluyen una parte del sector urbano pobre y de los sectores medios rurales y urbanos, al parecer se vieron más afectadas porque el salario era su fuente de ingreso principal.

A partir de 1986, los pobres del sector rural vieron empeorada su situación en vista de la evolución de la producción y de los precios agrícolas. La crisis y su secuela dejaron a México con una clase media relativamente empobrecida, un creciente número de familias pobres, y los que ya se encontraban en la pobreza, su situación empeoró gravemente durante el periodo de crisis.

²⁴³ Nora Lustig, "Dollar Waves: Mexico's Experience with Capital Flight and Repatriation", *International Economy*, vol. 5, diciembre de 1991, pp. 67-71.

Es importante recalcar que ya en estos años existían estudios que denunciaban que, por sí solo, el crecimiento económico no sería suficiente para reducir la pobreza de manera significativa.

Si el ingreso per cápita del 10% más pobre de la población en 1984 aumentara sostenidamente a un ritmo del 3% anual (o sea, la tasa media de crecimiento del PIB per cápita de México durante los años “dorados”) el grupo tardaría aún casi 16 años para alcanzar un nivel de ingreso igual al de la línea de la pobreza extrema. Por el contrario, si el ingreso del decil más bajo creciera al promedio de la tasa de crecimiento del PIB per cápita observado en 1988-1990 de casi un 1% anual, el periodo de espera sería de unos 47 años²⁴⁴.

Es decir, podrían pasar entre una y dos generaciones para que los pobres lograran un ingreso apenas suficiente para comprar alimentos en la medida necesaria. Esto pone de relieve el hecho de que la tarea más importante en esos años, y desgraciadamente hoy en día, es implantar reformas orientadas a promover mayor equidad. Estas reformas tendrán que combinar el alivio inmediato con políticas que incrementen la productividad o capacidad de generar ingresos de los pobres.

²⁴⁴ Un análisis de las opciones existentes en materia de políticas económicas, así como de sus ventajas y desventajas en Levy, "Poverty Alleviation in Mexico", pp. 45-71.

3 LA IMPLANTACIÓN DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS: LOS GOBIERNOS DE CARLOS SALINAS (1988 -1994), ERNESTO ZEDILLO (1994-2000) Y VICENTE FOX (2000-2006)

Antes de empezar con este capítulo, se debe hacer mención a dos aspectos relevantes, que ayudarán al lector a entender la estructura capitular elegida.

El primer aspecto, ya visto en el capítulo anterior, obedece al hecho de que la apertura económica en México empezó antes del año 1988. De hecho, las políticas económicas emprendidas en el sexenio gubernamental de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) no hubieran podido darse, si previamente no se hubieran iniciado una serie de reformas económicas.

El segundo aspecto a tomar en consideración se refiere a la influencia que Carlos Salinas de Gortari tuvo en los últimos años del gobierno de Miguel De La Madrid. Este asunto es central, dado que durante los últimos años del gobierno de Miguel De La Madrid, Carlos Salinas promovió directamente los procesos reformistas y la apertura económica. Procesos que una vez proclamado candidato del PRI y posteriormente presidente de la república, profundizó ya de modo irreversible.

Por estas razones, se ha optado por incluir en este capítulo un apartado que recoge esos “últimos momentos” del sexenio de Miguel de la Madrid, dado que la figura de Salinas de Gortari fue capital para que las reformas emprendidas antes de su elección como presidente de la república mexicana no sólo se implantaran, sino que además se dotaran de la continuidad necesaria durante su mandato.

Unido a esto, solamente a efectos de los objetivos perseguidos en la investigación, los sexenios gubernamentales de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000- 2006) realizan una política económica de corte neoliberal continuista con los procesos reformistas iniciados en los sexenios anteriores.

Teniendo como punto de partida el desplome bursátil de octubre de 1987, un año antes de que Salinas de Gortari fuera elegido presidente, el desenvolvimiento general de la economía mexicana hasta diciembre de 1994, momento en que se desata la “crisis del tequila”, puede dividirse en los siguientes periodos:

- Una fase recesiva que llega hasta el penúltimo trimestre de 1988.
- Una etapa de recuperación que inicia a fines de ese año y comprende hasta el segundo semestre de 1991.
- Un período de "desaceleración" a partir del último trimestre de ese año, que se prolonga hasta el cuarto trimestre de 1993.
- Un efímero lapso de recuperación que abarca casi todo 1994.

En este ciclo corto la dinámica de la acumulación y del desempeño macroeconómico en su conjunto estuvo condicionada, primordialmente, por tres órdenes de factores:

- La continuidad en la estrategia de las políticas económicas de **"cambio estructural" emprendidas desde 1982**, y a la que el gobierno de Carlos Salinas puso énfasis en materia de **apertura externa, desregulación de sectores y mercados**, así como **reprivatización de empresas públicas**.
- Los objetivos y mecanismos del **programa antiinflacionario** establecido como eje rector de la **política económica**.
- El posicionamiento de la economía mexicana como **"mercado emergente"** en la última onda de expansión, reorientación y diversificación de los **flujos financieros mundiales**.

Los determinantes arriba mencionados operaron durante 1988 y 1991 como fuerzas impulsoras de la acumulación, pero sin lograr que para la economía como un todo se constituyeran tendencias estables de crecimiento.

La decisión de buscar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, anunciada en 1990, era congruente con la estrategia de “apertura económica” del gobierno de Salinas y se esperaba fuera el “motor” que consiguiera sacar a

México del atraso y subdesarrollo. Esta estrategia era diferente del resto de las políticas económicas emprendidas, pues un acuerdo de libre comercio jamás formó parte del "menú" de reformas estructurales aconsejado por las instituciones financieras multilaterales. Un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos podría crear nuevas oportunidades de inversión y, al mismo tiempo, mejorar los rendimientos esperados por el efecto de disminuir la incertidumbre sobre el acceso al mercado estadounidense y el curso de la política económica de México.

La decisión de buscar un acuerdo de libre comercio se debió probablemente al reconocimiento, por parte del gobierno mexicano, de que se requería fortalecer más aún la confianza de los inversionistas privados para transitar del ajuste al crecimiento económico. Como ya se vio, ni la reducción salarial, las reformas estructurales, y el plan Brady sobre la deuda externa, produjeron con la rapidez suficiente el viraje económico que se esperaba.

Por el contrario, tal conjunto de fuerzas propició el resurgimiento o la exacerbación de desequilibrios que frenaron la expansión económica durante el trienio 1991-1993 y desembocaron en el colapso de diciembre de 1994.

El capítulo continúa con los sexenios gubernamentales posteriores a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio. Estamos hablando de los sexenios de Ernesto Zedillo (1994-2000) y Vicente Fox (2000- 2006).

Antes de seguir, hay que mencionar que las políticas económicas aplicadas en estos dos sexenios no han hecho sino continuar y profundizar las ya aplicadas en los sexenios anteriores, consiguiendo que para el año 2007, la economía mexicana sea una de las "abiertas" del mundo.

A efectos de esta investigación, lo más relevante es comprobar la evolución de las condiciones de vida de los que menos tienen. Por esta razón, el asunto central a partir de este capítulo será ver como se desenvuelve la población mexicana a medida que se siguen profundizando las reformas económicas de corte neoliberal, máxime después de la entrada en vigor del TLCAN.

El sexenio gubernamental de Ernesto Zedillo se inicia con este enorme colapso de la economía mexicana, que marcará toda su legislatura. En este capítulo se

presentará un detalle de las causas y consecuencias de esta crisis, reservando para el siguiente capítulo la investigación de la evolución de las condiciones de vida de la población más desfavorecida desde el año de la crisis hasta las últimas cifras oficiales disponibles.

El sexenio de Vicente Fox viene marcado por la enorme ilusión que genera en México la posibilidad de un presidente que por primera vez en más de 70 años no es miembro del PRI. Como se verá en los capítulos posteriores, esta ilusión pronto de devino en cierto desencanto, principalmente porque las políticas económicas que el gobierno de Fox se decidió a emprender no fueron más que una continuidad de las ya prevalecientes en México desde las reformas económicas, y, como se verá en la investigación, estas políticas no están dando los resultados esperados en términos de disminución de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida de la población mexicana.

En el siguiente apartado el énfasis estará centrado en los datos económicos de los últimos años y su evolución durante el mandato del Partido de acción Nacional, encabezados por Vicente Fox Quesada.

3.1 La situación Previa al gobierno de Salinas: El Pacto de Solidaridad Económica: 1987 – 1988.

El Pacto de Solidaridad Económica (el Pacto) fue firmado conjuntamente por el gobierno del presidente De La Madrid, donde Carlos Salinas tuvo mucho que ver, y por los representantes de los trabajadores, los productores agrícolas y el sector empresarial.

Sus componentes básicos incluían una reducción adicional del déficit fiscal, una política monetaria más restrictiva, la liberalización comercial y, por primera vez desde que estalló la crisis en 1982, una política de ingresos que cubría a todos los precios y salarios.

Inicialmente se esperaba que con el Pacto y el tipo de cambio controlado, el salario mínimo y los precios de los bienes y servicios públicos se ajustarían hacia arriba en diciembre de 1987 y luego se mantendrían fijos hasta fines de febrero de 1988. A partir de marzo estos precios se aumentarían cada mes de acuerdo con los niveles de la inflación esperada.

Los trabajadores, los empresarios y el gobierno se pondrían de acuerdo sobre una canasta básica y aceptarían un aumento de salarios y precios acorde con esta proyección. El Pacto incluía una cláusula por la cual los salarios mínimos se ajustarían plenamente a la inflación anterior en caso que la inflación superara a la tasa proyectada en cinco puntos porcentuales acumulados²⁴⁵.

Sin embargo, las medidas anunciadas a fines de febrero de 1988 fueron diferentes. En los hechos equivalían a una especie de congelamiento de precios y salarios, pero acordado en lugar de ser impuesto. El gobierno se comprometió a mantener fijos el tipo de cambio y los precios públicos durante marzo, y a "recomendar" que los salarios mínimos aumentaran sólo un 3% y luego se mantuvieran fijos. Este aumento del 3% en los salarios mínimos era mucho menor que la pérdida del poder adquisitivo acumulada durante enero y febrero. El índice de precios al consumo (IPC) en enero llegó a su nivel más alto igual al 15.5% mensual y en febrero fue del 8.3%.

²⁴⁵ Ortiz, "Mexico Beyond the Debt Crisis", pp. 291-297.

El programa contemplado por el Pacto tenía tres ingredientes fundamentales:

1. El compromiso de aumentar el superávit fiscal primario y contraer la oferta de crédito interno para controlar la demanda agregada.
2. La introducción de una política de ingresos para romper la inflación inercial y estabilizar las expectativas.
3. La adopción de un programa de reforma estructural que incluía una aceleración de la liberalización comercial y la desincorporación de empresas públicas.

El Pacto produjo buenos resultados de inmediato. Durante el segundo semestre de 1988, la inflación alcanzó un promedio del 1.2% mensual, incomparablemente menor que el 9% registrado durante el mismo periodo de 1987. En 1988 el PIB real creció al 1.3%, las exportaciones no petroleras al 15.2%, y la inversión privada al 10.9%²⁴⁶.

Sin duda, el Pacto tuvo mejor suerte que el programa de estabilización ortodoxo de 1983 en término de los resultados. La reducción de la inflación fue mucho mayor, el crecimiento económico fue positivo, y los salarios reales bajaron considerablemente menos que en 1983, aunque también partían de un nivel sustancialmente menor.

Hay que destacar una diferencia fundamental entre ambos programas. El Pacto se implantó cuando las reservas de divisas eran de casi 13.700 millones de dólares, y aumentaron poco después a 16.000 millones de dólares. Las reservas permitían que el gobierno sostuviera un tipo de cambio nominal fijo mientras se reducían los aranceles y, tanto la demanda como la producción, podían experimentar una ligera expansión.

Un año más tarde, en marzo de 1989, las reservas de divisas se estimaron en casi 6.000 millones de dólares. Es decir, el "costo" del paquete de las políticas económicas emprendidas, medido en términos de la pérdida de reservas, ascendía a unos 10.000 millones de dólares²⁴⁷.

²⁴⁶ Ibid, pp. 296-297.

²⁴⁷ Ibid.

Dado el éxito del Pacto uno se pregunta cuáles fueron las medidas clave y por qué no se había intentado antes un programa similar. Siguiendo a Pedro Aspe²⁴⁸, éstas podrían ser algunas de las razones que sí permitieron la implantación de estas medidas:

1. Aunque México no podía contar con financiación externa adicional, el Banco de México tenía reservas internacionales sin precedente. Las reservas ayudaban a dar credibilidad a la medida de fijar el tipo de cambio y, además, podían usarse parcialmente para financiar el deterioro esperado en la balanza comercial a raíz de la inevitable apreciación real del peso que seguiría a su fijación.
2. El recorte fiscal adicional que se requería era viable porque la mayor parte del ajuste ya se había hecho.
3. En 1988 el peso estaba subvaluado de tal modo que la inevitable apreciación del tipo de cambio podría ser menos dañina y de manejo menos complicado.
4. Aunque el gobierno de De la Madrid no gozaba de popularidad, el estado mexicano tenía el contexto institucional y la autoridad necesaria para lograr que la implantación de una política de ingresos resultara más fácil que en otros países.

El carácter corporativista del sistema político proveía al gobierno de interlocutores adecuados para la implantación de tal política y la vasta experiencia del Estado mexicano en lo que respecta a la regulación de los precios podría aplicarse a las nuevas circunstancias.

Quizá la medida más controvertida del Pacto fue la aceleración de la liberalización comercial. Aunque la liberalización comercial sirvió para recobrar la confianza de la comunidad empresarial mexicana e internacional porque demostraba la decisión de México de implantar la reforma estructural a fondo, también producía el efecto contrario en virtud de que no estaba claro si la liberalización y el tipo de cambio fijo podrían sostenerse dado el deterioro en la

²⁴⁸ Pedro Aspe, "Estabilización macroeconómica y cambio estructural: la experiencia de México (1982-1988)", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), "México: auge, crisis y ajuste", Fondo de Cultura Económica, México, 1992. Pág. 15-30. Aspe destaca la falta de apoyo externo, tanto del FMI como de los bancos comerciales.

balanza comercial. A fin de impedir que los capitales salieran del país, la tasa de interés real interna tuvo que mantenerse elevada para compensar el riesgo cambiario y durante unos dos años, la tasa de interés real interna permaneció muy elevada.

Esta situación aumentaba significativamente la carga del servicio de la deuda interna. En 1988 la deuda interna ascendía a casi el 18.5% del PIB. Puesto que la tasa de interés real se acercaba en promedio al 30% anual, los pagos de intereses de la deuda interna se llevaban alrededor del 6% del PIB. La presión sobre las cuentas fiscales ponía en peligro los esfuerzos de estabilización. En consecuencia, fue necesaria una reducción mayor en el gasto público distinto de los intereses y un incremento mayor de los ingresos fiscales.

El Pacto logró controlar la inflación, pero el producto seguía creciendo muy lentamente. Pronto se hizo evidente que la disciplina fiscal y las reformas estructurales podrían ser condiciones necesarias para el crecimiento económico, pero de ninguna manera resultaban suficientes. La disciplina fiscal era esencial para recuperar y mantener la estabilidad financiera y de precios, pero también tenía efectos desalentadores sobre la inversión privada²⁴⁹.

El gobierno mexicano no podía promover la recuperación con políticas expansivas del gasto público o el crédito porque ello atizaría la inflación y minaría la confianza del sector privado que tanto esfuerzo había costado ganar. Por su parte, el sector privado tampoco tomaba la iniciativa de invertir porque temía que la política económica fracasara o se modificara.

²⁴⁹ Liliana Rojas Suarez, "From the Debt Crisis toward Economic Stability: An Analysis of the Consistency of Macroeconomic Policies in Mexico", Documento de Trabajo del FMI WP/92/17, Washington, marzo de 1992, p. 28.

3.2 Las políticas económicas del gobierno de Salinas: El Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico. 1989 - 91

El gobierno de Salinas, que llegó al poder en diciembre de 1988, afrontaba el desafío de terminar con este estancamiento. Tras la toma de posesión, Salinas anunció el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Este programa destacaba el compromiso del gobierno con la recuperación del crecimiento sin sacrificar la estabilidad de precios.

La recuperación se veía obstruida por la gran transferencia negativa de recursos al exterior que México había debido hacer, año tras año, desde que estalló la crisis a mediados de 1982. Como se vio en el cuadro 2.5, entre 1983 y 1988 el monto de los recursos netos transferidos al exterior equivalió al 5.9% del PIB anual.

Para el gobierno la prioridad fue eliminar la tendencia observada en las transferencias de recursos para que México no tuviera que producir los grandes superávits de la balanza comercial destinados a financiar el servicio de la deuda y la fuga de capitales. Mantener elevada la tasa de interés real interna podía ser sólo una solución temporal para frenar la fuga de capitales en vista de su efecto negativo sobre la situación fiscal y el crecimiento económico. La solución a la fuga de capitales tenía que provenir de otras medidas que fuesen sostenibles en el tiempo.

Para reducir las transferencias de recursos al exterior era esencial concentrar los esfuerzos en tres objetivos:

1. Disminuir la carga del servicio de la deuda.
2. Alentar la repatriación de capitales.
3. Atraer la inversión extranjera.

El reto consistía en convencer al sector privado nacional y extranjero de que la economía mexicana era viable y digna de confianza. En el proceso, también había necesidad de convencer al gobierno de los Estados Unidos, porque sin el apoyo norteamericano no podría obtenerse financiamiento oficial ni reducirse la deuda. De esta manera, se consideró necesario llegar a un acuerdo de

reducción de la deuda con los bancos comerciales para disminuir el monto de las transferencias netas de recursos y fortalecer la confianza del sector empresarial. El gobierno mexicano, con el apoyo del estadounidense se convirtió en el primer país en firmar un acuerdo con los bancos comerciales conforme al Plan Brady, cuyo objetivo era reducir el monto y servicio de la deuda externa de algunos países seleccionados.

Además de esta medida, a principios de 1990 se aplicaron con rapidez más reformas al régimen de comercio exterior y a la participación del sector público en la economía.

Sin embargo, todas estas medidas no produjeron un cambio significativo en las entradas de capital que se necesitaban con urgencia. La recuperación de México dependía del ahorro externo para financiar el exceso de importaciones sobre exportaciones asociado a los mayores niveles de la actividad económica. Por decirlo de alguna manera, se necesitaban medidas de espectacularidad suficiente como para dar un giro rotundo a las expectativas, y que recobraran el entusiasmo del sector privado. Durante 1990 hubo dos iniciativas que cumplieron este papel:

- La reprivatización de los bancos.
- La búsqueda de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos.

A principios de mayo de 1990 el gobierno anunció formalmente que reprivatizaría los bancos. Esto tuvo un efecto inmediato sobre las entradas de capital y como resultado, las tasas de interés de los Certificados de la tesorería de la federación (CETES)²⁵⁰ bajaron 14 puntos porcentuales entre marzo y junio del mismo año. Esta caída representó un cambio en el comportamiento de las tasas de interés reales, bajando de un promedio del 29.9% en 1989 al 8.4% en 1990. Más importante fue el hecho de que este cambio del comportamiento de las tasas de interés señaló el fortalecimiento de la confianza del sector privado por tanto tiempo esperado²⁵¹.

²⁵⁰ La tasa de interés de los CETES a 28 días es la tasa de interés de referencia más usada en México.

²⁵¹ Gurría, "La Política de Deuda Externa", pp. 13-20.

El otro anuncio importante ocurrió en agosto de 1990, cuando Salinas explicitó la intención de México de buscar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Esta iniciativa fortaleció la confianza empresarial porque volvió más improbable dar marcha atrás a la reforma estructural y creó nuevas oportunidades de inversión. Como resultado del fortalecimiento de la posición crediticia, el capital siguió llegando y las tasas de interés internas siguieron bajando. La tasa de interés de los CETES bajó otros 6.4 puntos porcentuales entre junio y diciembre de 1990, cuando alcanzó el nivel del 26%.

Las entradas netas de capital aumentaron con rapidez, sumando 3.000 millones de dólares en 1989, 9.700 millones en 1990 y 12.200 millones entre enero-julio de 1991. Aparte de lo importante de los montos, resulta interesante advertir un cambio marcado en su composición. La inversión extranjera directa prácticamente no aumentó entre 1990 y 1991, mientras que la inversión en cartera se quintuplicó en 1991. Esto era un indicador de la confianza que inspiraba México en esos momentos, si bien existía un detalle preocupante: la mayor parte de la inversión en cartera no era de largo plazo (10 años o más), lo que reflejaba la cautela de los inversionistas en cuanto al futuro del país.

La contribución de los Estados Unidos fue más intangible pero fundamental. El apoyo del gobierno de este país fue esencial para tener acceso a las fuentes de crédito oficiales y para concretar las negociaciones del Plan Brady. Si los Estados Unidos no hubieran presionado a los bancos comerciales, probablemente no se habría llegado a un acuerdo. Otra contribución crucial fue la respuesta positiva del gobierno estadounidense ante la propuesta de negociación del acuerdo norteamericano de libre comercio.

En 1991, todo parecía indicar que, por fin, había comenzado la recuperación y los largos años de austeridad llegaban a su fin. Las reformas adoptadas y la mayor estabilidad de precios habían generado suficiente confianza en los empresarios para producir un viraje en el comportamiento de la economía. En 1991 la inflación cerró en un 18.8%, y la tasa de crecimiento del PIB llegaba al 3.6%.

No obstante, no estaba garantizado que dicha recuperación fuera sostenible. En particular, subsistieron dos motivos de preocupación:

1. La tasa de inflación. Aunque estaba bajo control, México todavía debía recorrer un trecho importante para alcanzar tasas similares a las de los Estados Unidos, su principal socio comercial. Mientras tanto, el peso continuaría depreciándose con el consecuente efecto negativo en las exportaciones netas y el peligro de generar una reversión de las expectativas que provocara una fuga de capitales.
2. El rápido deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos, en particular de la balanza comercial. La recuperación implicó un incremento de las importaciones de más del 25% en el periodo de enero a septiembre de 1991. Si bien las exportaciones no petroleras aumentaron a una tasa del 13.5% durante el mismo periodo, y las exportaciones totales lo hicieron al 7.6%, la disparidad de las tasas de crecimiento de las importaciones y las exportaciones condujo a un déficit de la balanza comercial por valor de 11.200 millones de dólares en 1991.

Este déficit fue financiado por las entradas de capital ya mencionadas, que bastaron no sólo para cerrar la brecha sino también para incrementar las reservas internacionales de divisas. Así, el aumento de las importaciones significó en parte una respuesta a la expansión de la capacidad productiva, provocada por las perspectivas favorables de la economía mexicana. El problema es que la brecha comercial también podía estar reflejando una disminución estructural en el ahorro interno y la falta de alineación del tipo de cambio²⁵².

Con una postura fiscal prudente, tasas inflacionarias más bajas, reservas de divisas en aumento, y tasas de interés real internas a la baja, la situación a partir de 1991 parecía tener una base sólida.

La situación mexicana de aquellos años guardaba algunas semejanzas con el auge experimentado en Chile antes del derrumbe de 1982. Esto provocaba cierta preocupación e algunos analistas como Jaime Ros. Sin embargo, por comparación con la situación de Chile en ese periodo, México tenía un control mucho mayor sobre el sector bancario y financiero, no tenía mecanismos

²⁵² *Ibíd.*, pp.20-35.

generalizados de indización, y existía la perspectiva de poner en práctica el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica negociado en 1992. Seguramente debido a toda esta combinación de factores, no se tomaron suficientemente en serio los riesgos de la economía mexicana²⁵³.

²⁵³ Ros J. “La enfermedad mexicana”, Nexos. Número 235. México. 1997.

3.3 La reforma del sector público mexicano

El papel del Estado en la economía se ha debatido prolongada y acaloradamente. Quienes propugnan una mayor intervención creen que el gobierno -como inversionista y productor directo y como regulador- puede desempeñar un papel fundamental, a menudo insustituible, en la promoción del desarrollo y el bienestar. De acuerdo con esta concepción, el Estado puede promover la competitividad, frenar el poder monopolístico, estimular la inversión privada y elevar la productividad como no pueden hacerlo las fuerzas del mercado cuando operan por sí solas.

En el otro extremo se encuentran quienes sostienen que la intervención estatal en la economía ha causado más daño que beneficio porque ha desplazado a la inversión privada e irritado al sector empresarial. De acuerdo con esta interpretación, las barreras comerciales y la regulación han conducido al poder monopolístico, la corrupción y la ineficiencia. Para esta visión el crecimiento económico sería mayor con un Estado reducido. Como ocurre a menudo en la disciplina económica, abundan las pruebas en apoyo de una u otra postura. Los resultados varían de un país a otro, de un periodo a otro y, por supuesto, de un autor a otro aunque se estudie el mismo periodo y el mismo país.

No es éste el lugar para analizar la contribución del Estado al desarrollo económico de México. Sin embargo, es importante notar que durante la posguerra el país disfrutó más de veinte años de tasas de crecimiento del producto per cápita de alrededor de 3%, con tasas de inflación bajas²⁵⁴.

Tal experiencia sugiere que, en el peor de los casos, las acciones del Estado no inhibieron el buen desempeño. Lo más probable es que la acción del Estado contribuyó de manera importante al éxito de la economía mexicana.

Sin embargo, esa situación cambió en los años setenta, cuando con la crisis de 1976 la estabilidad macroeconómica y el crecimiento sostenido llegaron a su fin. Cualquiera que haya sido la contribución del Estado para el buen

²⁵⁴ La tasa de crecimiento per cápita se obtuvo restando la tasa media del crecimiento anual de la población -casi 3% en la posguerra- de la tasa media de crecimiento del PIB. Por lo que respecta a las estadísticas del crecimiento de la población, véase INEGI, Estadísticas históricas de México, t. 1, México, agosto de 1985, p. 10.

desempeño de México durante los años cincuenta y sesenta, la situación de los años setenta y ochenta requería cambios fundamentales por varias razones.

1. La crisis de 1982 puso en evidencia que el manejo macroeconómico debía cambiar de raíz. Por ejemplo, en virtud de que el gobierno se había quedado sin fuentes de financiamiento no inflacionarias, era necesario generar una reducción sostenible del déficit fiscal.

A su vez, esa reducción hacía necesario reformar el sistema impositivo, incluidos sus mecanismos de administración y ejecución, así como las prácticas de fijación de los precios de bienes y servicios públicos y el otorgamiento de subsidios. Ante la escasez de fuentes de financiación, también se requería una asignación cuidadosa del gasto público.

2. Dadas las restricciones financieras, el gobierno ya no podía impulsar la recuperación económica mediante la expansión del gasto público, y tampoco podía aplicar incentivos que requirieran de recursos gubernamentales adicionales (como subsidiar las exportaciones o la inversión privada).
3. Por último, dada la necesidad de recurrir al ahorro externo para restablecer y sostener el crecimiento económico, el gobierno tenía que introducir el tipo de reformas que fueran bien vistas por las instituciones financieras multilaterales y por el gobierno de Estados Unidos para tener acceso a las fuentes públicas de crédito externo.

A partir de lo anterior se podría concluir que el Estado mexicano redefinió su papel en la economía porque no le quedaba más remedio que hacerlo. Sin embargo, ésta es una interpretación parcial, pues la reforma del Estado fue también el resultado de la decisión del gobierno mexicano de modernizar su economía, en particular de modernizar la gestión del sector público. En México y en la mayoría de países en vías de desarrollo, la crisis de la deuda de 1982 llevó a primer plano la discusión sobre la eficiencia del Estado en el manejo de la economía.

Durante los años posteriores a la crisis de 1982 se inicia la reforma del sector público mexicano. Se privatizan algunas de las compañías más importantes, y

las empresas públicas que no fueron privatizadas fueron sometidas a una extensa reestructuración administrativa y financiera cuyo proceso duró en algunos casos hasta el final de la década, y algunas todavía siguen en este empeño.

El objetivo, en principio, fue la búsqueda de la eficiencia y la reducción de los costes al mínimo. El gobierno central emprendió una reforma administrativa tratando de simplificar y descentralizar las decisiones y ahorrar recursos. Los subsidios otorgados a productores y consumidores en su mayoría se eliminaron o, al menos, se redujeron de modo considerable.

Indudablemente, las reformas que conduzcan a una operación más eficiente del aparato estatal (el gobierno federal y las empresas públicas) y un control más cuidadoso de su actuación económica son siempre bien recibidas. La dificultad para juzgar el desempeño del sector público es más patente cuando se trata de comparar con el mercado.

¿Qué criterios deberían usarse para establecer que un mercado libre es mejor que uno regulado, o que la propiedad privada supera en ventajas a la propiedad pública?

- Un criterio podría ser el de la eficiencia en la asignación de los recursos.
- Otro podría ser el efecto sobre la equidad.
- Un tercer enfoque podría ser la eficiencia intertemporal; o sea, el impacto de las reformas en la inversión y la productividad con el paso del tiempo.
- Una consideración adicional sería preguntarse qué esquema minimiza las externalidades negativas tales como el deterioro ambiental.
- Por último, otro criterio podría ser qué esquema garantiza ingresos más estables para el sector público.

Un análisis profundo de las consecuencias de la reforma del sector público tendría que examinar algunas de estas dimensiones, si no es que todas ellas.

En principio, se debería poder contestar preguntas tales como si la reforma fiscal y la desregulación llevaron a tener un sistema impositivo más eficiente y

más progresivo, si sirvió para maximizar el crecimiento de la productividad, o si condujo a una mejor protección del medio ambiente.

Por otro lado, si las empresas privatizadas serán más eficientes que las empresas públicas; cómo afectará el cambio de propiedad a la equidad y el medio ambiente; si las recaudaciones gubernamentales netas serán mayores o menores con menos empresas estatales; si el marco regulador que sustituyó a la propiedad estatal promoverá mayor competencia; o si los consumidores disfrutarán bienes de mejor calidad y menores precios. Todas estas preguntas son algunos ejemplos de las interrogantes si se desea tener un análisis cabal del impacto de la reestructuración estatal.

El Estado puede y debe desempeñar un papel importante en el futuro desarrollo económico de México. La pobreza y el número de necesidades básicas insatisfechas, exigen una participación estatal activa en una “campaña” contra la miseria y a favor de la justicia social. Resulta esencial el aumento del gasto en educación, salud e infraestructura social. El mejoramiento de los niveles de vida en última instancia dependerá de la evolución de la productividad. La inversión en educación e infraestructura, así como el desarrollo de una estructura de incentivos apropiada para la atracción de industrias de alta tecnología y métodos de producción y administración modernos son algunas de las áreas en las que un Estado activo, pero eficiente, encuentra un amplio campo de acción.

Para empezar a estudiar cómo se privatizaron las empresas públicas mexicanas, es conveniente recordar como se vino articulando el sector público desde principio del siglo XX. La Constitución mexicana de 1917 dotó al Estado de una influencia considerable en los asuntos económicos del país para promover y proteger el interés público. Un extenso marco legal y una base institucional apoyan y promueven la participación estatal en la economía. La nacionalización de las compañías petroleras extranjeras en 1938, y la nacionalización del sistema bancario en 1982, son ejemplos de la medida en que el gobierno mexicano puede ejercer sus facultades constitucionales²⁵⁵.

²⁵⁵ Berta Ulloa, “Historia de la Revolución Mexicana, 1914-1917: la Constitución de 1917”, El Colegio de México, México, 1983, caps. 3-7.

Durante los años veinte y treinta el gobierno creó varias instituciones financieras para promover el crecimiento de los sectores agrícola e industrial. El control de la producción de energéticos se convirtió pronto en otra meta estatal. Además, el Estado expandió sus actividades de producción directa a sectores que no atraían la inversión privada, Como los astilleros, el ferrocarril, el acero y las plantas de fertilizantes, donde la inversión sólo ofrecía rendimiento en el largo plazo o la inversión inicial era cuantiosa.

Aunque la mayoría de las empresas públicas importantes se crearon antes de 1970, su número creció con rapidez durante los gobiernos de Echeverría (1970-1976) y López Portillo (1976-1982). En 1970 había 391 empresas públicas ("paraestatales"); en 1982 había más de 1.000. La nacionalización de la banca en 1982 fue el punto culminante de este periodo de creciente intervención estatal. A partir de este momento empezó a revertirse²⁵⁶.

Una reforma constitucional de 1983 definió explícitamente los sectores que podrían reservarse en forma exclusiva al Estado (es decir, los monopolios estatales) y estableció directrices generales para la participación estatal en los llamados sectores prioritarios. En la práctica, esta reforma constitucional dio legitimidad para que los gobiernos siguientes pudieran retirarse de todos los sectores no considerados estratégicos²⁵⁷.

Desde 1983, las motivaciones de la privatización de entidades públicas variaron. Los objetivos primordiales fueron aumentar la recaudación pública, fortalecer la eficiencia de la asignación de recursos y de la administración de las empresas y del Estado y, sobre todo, recuperar la confianza del sector empresarial. El programa de privatización de las empresas públicas se inició con De La Madrid, pero cobró impulso durante el gobierno de Salinas. Como se puede ver en el cuadro 3.1, a partir de 1983 un gran número de las empresas públicas se privatizó, cerró, fusionó o transfirió de las entidades federales a las estatales o regionales. De las más de 1.000 empresas públicas existentes a fines de 1982, sólo quedaban 269 a mediados de 1991. El número de las empresas públicas privatizadas fue mayor durante la administración de

²⁵⁶ Banco Mundial, "Public Enterprise Reform in México", Washington, mayo de 1990. Cuadros II.3.1, II.3.4., II.3.7.

²⁵⁷ Antonio Martín del Campo y Donald Willckler, "State-Owned Enterprise Reform in Latin America", Banco Mundial, Washington, 25 de julio, 1991, p.9-12.

De La Madrid, sin embargo, en su mayoría eran relativamente pequeñas o de interés minoritario. El efecto de estas privatizaciones en la participación de las empresas públicas en el PIB y en el empleo total no era evidente, por lo menos antes de 1987²⁵⁸.

No fue casual que las empresas de menor importancia se privatizaran en primer término. El gobierno no quería vender las empresas públicas más grandes y potencialmente más rentables mientras no saneara su situación financiera y en tanto el marco regulador no hubiese vuelto atractiva su compra. Tampoco quería vender esas empresas en épocas de escasez de recursos para evitar hacerlo a precios muy bajos. El gobierno sabía igualmente que la privatización era un tema delicado desde el punto de vista ideológico y político - ya que muchos de los sectores sociales probablemente se opondrían a esa medida-, y deseaba que la ciudadanía se hiciera a la idea antes de aplicarla plenamente. Mientras tanto, el colapso de las economías socialistas de Europa Oriental facilitó que el pueblo mexicano aceptara con mayor facilidad las nuevas políticas económicas y las privatizaciones.

En diciembre de 1987 el gobierno anunció los campos y las actividades que seguirían siendo propiedad y operados por el Estado:

- Las actividades petroleras básicas, o sea la exploración, la extracción y la refinación del petróleo crudo y los productos petroquímicos básicos (PEMEX)
- La electricidad (CFE)
- Los Ferrocarriles Nacionales (FERRONALES)
- La distribución de alimentos (CONASUPO)

El gobierno anunció implícitamente, al no mencionarlos, que renunciaría a las telecomunicaciones, las aerolíneas, la producción siderúrgica, el equipo de transporte, los productos químicos y fertilizantes, la minería, el azúcar y otras actividades industriales y de servicios²⁵⁹.

²⁵⁸ La Secretaría de Programación y Presupuesto afirma que había 1155 de tales empresas en 1982. Aunque el número total de empresas públicas difiere ligeramente entre fuentes, todas se aproximan a un millar.

²⁵⁹ Jaime Ros, "Apertura Comercial y Reestructuración Económica en México" El Colegio de México, México, abril, 1991, p. 12.

Cuadro 3.1. Número de empresas públicas, 1982-1990

años	Organismos descentralizados	Entidades con participación mayoritaria del gobierno	Fideicomisos públicos	Entidades con participación minoritaria del gobierno	Total
1982	102	744	231	78	1155
1983	97	700	199	78	1074
1984	95	703	173	78	1049
1985	96	629	147	69	941
1986	94	528	108	7	737
1987	94	437	83	3	617
1988	89	252	71	0	412
1989	88	229	62	0	379
1990	82	147	51	0	280

Fuente: Banco de México, "The Mexican Economy, 1991: Economic and Financial Development in 1990", Policies for 1991, México, mayo de 1991, p. 119.

Durante los dos primeros años del gobierno de Salinas (1989 y 1990) el ritmo de la privatización de las entidades públicas se aceleró. Más indicativo que el número de las entidades públicas vendidas es su patrimonio neto: las privatizaciones más importantes se valoraron en más de 3.000 millones de dólares.

En mayo de 1990 el gobierno informó oficialmente al Congreso que planeaba reprivatizar los bancos. La reprivatización del sistema bancario fue una de las medidas más importantes en cuanto a su impacto en restablecer la confianza empresarial y reconquistar la buena voluntad de la comunidad financiera dentro y fuera de México. Las considerables entradas de capital y la drástica caída de las tasas de interés internas que siguieron al anuncio reflejaron el rápido aumento de la confianza empresarial. Además de vender los bancos comerciales, en 1991 el gobierno estaba en proceso de negociar la venta de tres acerías, una compañía de seguros y la mayor parte del resto de su participación en el capital social de TELMEX, reduciendo en última instancia su participación a sólo un 6%.

3.4 La apertura económica y la liberalización comercial

La reforma del régimen comercial se inició a mediados de 1985; la liberalización se realizó gradualmente al principio y se consolidó en 1988.

Siguiendo el cuadro 3.2, a mediados de 1985, más del 90% de la producción nacional estaba protegida a través de un sistema de permisos previos de importación. Después de las medidas implantadas en diciembre de 1987 el arancel máximo se fijó en el 20%. Además, se abolieron los precios de referencia oficiales, y el arancel promedio ponderado por la producción se redujo al 11 % en ese año.

Cuadro 3.2. Indicadores de liberalización comercial. 1980-1990

Año	Producción nacional cubierta por permisos de importación	Promedios arancelarios ponderados por la producción	Producción nacional cubierta por los precios de referencia oficiales de las importaciones
1980	64,0	22,8	13,4
1985	92,2	23,5	18,7
1986	46,9	24,0	19,6
1987	35,8	22,7	13,4
1988	23,2	11,0	...
1989	22,1	12,8	...
1990	19,0	12,5	...

FUENTE: Schatan, C. "Trade Bargaining: The Mexican Case", ensayo presentado en el SELA, Caracas, Venezuela, 5-7 de febrero de 1991, cuadro 1, 2 y 3. pp. 4-20.

... No aplicable. A partir de 1988 se eliminaron los precios de referencia oficiales de las importaciones.

Los permisos previos de importación se eliminaron con rapidez, y la producción nacional cubierta por esta vía bajó del 92.2% en 1985 al 19% en 1990. Era evidente que el gobierno mexicano todavía no estaba dispuesto a eliminar las restricciones comerciales en algunos sectores considerados "estratégicos". Hubo un gran temor de que en la agricultura, sobre todo en el sector maicero, una liberalización rápida hubiera provocado un gran desplazamiento de mano de obra del campo a las zonas urbanas.

Entre 1989 y 1990 el gobierno enmendó las leyes y los reglamentos que afectaban a muchas actividades económicas. La meta era reducir las restricciones existentes sobre la adquisición, operación, explotación y comercialización en una serie de ramos de modo que la inversión privada pudiese operar con mayor libertad. Para 1991 las medidas orientadas a incentivar las exportaciones incluyeron primordialmente una exención arancelaria sobre las importaciones temporales y un programa que eximió a los exportadores de los permisos de importación para los productos utilizados como insumos.

Los objetivos de la liberalización comercial incluían estimular las exportaciones no petroleras, frenar la inflación y promover la eficiencia económica. Las investigaciones realizadas sobre la eficacia de la liberalización comercial en lo que respecta al control de la inflación no han llegado a conclusiones definitivas²⁶⁰.

Las exportaciones no petroleras crecieron muy rápido y su volumen se triplicó pasando de 5.500 millones de dólares en 1981 a 16.000 millones en 1990. Sin embargo, las exportaciones de los sectores manufactureros no sujetos a liberalización comercial experimentaron el crecimiento más rápido, sobre todo la industria automotriz y la de ordenadores. Si estos dos sectores y las maquiladoras se excluyen del cálculo, la tasa media anual de crecimiento de las exportaciones no petroleras, entre 1983 y 1988, baja del 19.5% al 15.5%²⁶¹.

Hay dos razones que explican porqué los sectores protegidos estuviesen creciendo más que el resto de las exportaciones:

1. Como parte de los programas industriales, estos sectores se habían comprometido a aumentar sus exportaciones a cambio de la protección.
2. La combinación de mantener la protección de los productos finales de estos sectores, mientras muchos de sus insumos se liberalizaban,

²⁶⁰ Alain Ize, "Trade Liberalization, Stabilization, and Growth: Some Notes on the Mexican Experience", Documento de Trabajo 90/15, Washington, Fondo Monetario Internacional, marzo de 1990. Este análisis no encuentra conexión clara entre la liberalización comercial y el comportamiento de los márgenes de ganancia, y por ende, de los precios.

²⁶¹ USTIC, "Review of the Trade and Investment Liberalization Measures", Phase 1, p.4.

resultaba en una forma de subsidio que dejaba a esos sectores en mejor situación para exportar.

La liberalización comercial, en contraste con los temores expresados, no produjo quiebras ni despidos masivos. Es más, el número de plantas entre 1985 y 1988 creció. Ésta podría ser una prueba indirecta de que el proteccionismo produjo atractivas rentas para los productores, muchos de los cuales tenían estructuras de costes que les permitían competir en mercados extranjeros.

Sin embargo, hay que recordar que durante los dos años que siguieron al inicio de la liberalización comercial a mediados de 1985, los productos mexicanos disfrutaron de la protección otorgada por un tipo de cambio subvaluado. Posteriormente, aunque el tipo de cambio se apreció, el costo de la mano de obra continuó siendo bajo.

3.4.1 LA LIBERALIZACIÓN FINANCIERA, DE LOS MECANISMOS REGULATORIOS, LA REFORMA FISCAL Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA

La liberalización financiera incluyó dos tipos de acciones: la liberalización de los mercados financieros y la reforma de los marcos legales e institucionales que regulan a los intermediarios financieros (por ejemplo los bancos, la bolsa de valores y las compañías de seguros). La liberalización del sistema bancario se inició en 1985 y pasó por varias etapas. Lo primero que se hizo fue permitir que los bancos realizaran operaciones de mercado similares a las de las casas de bolsa, como las cuentas en el mercado de dinero y otras innovaciones financieras.

Posteriormente, las reformas introducidas en 1988 y 1989 liberalizaron los requerimientos de reservas de los bancos y la determinación de las tasas de interés de préstamos y depósitos. Los requerimientos de reservas bajaron del 80% de los depósitos a un "coeficiente de liquidez" equivalente al 30% del total de los depósitos.

Los cambios introducidos en 1990 permitieron que el sector privado obtuviera la propiedad mayoritaria de los bancos y los inversionistas extranjeros la

propiedad minoritaria. Los requerimientos de capital se actualizaron de acuerdo con ciertas consideraciones sobre el riesgo y la vulnerabilidad de las instituciones, y se fortaleció la supervisión de las operaciones bancarias. Las nuevas reglas implantadas en enero de 1990 incluían también una separación clara entre las compañías de seguros y los bancos, así como una nueva autoridad reguladora para el sector de los seguros. También se permitió que las compañías de seguros fijaran sus propias tasas para todas las líneas de seguros, mientras las tasas se basaran en datos actuariales²⁶².

Entre 1989 Y 1990 el gobierno enmendó las leyes y los reglamentos que afectaban a muchas actividades económicas. La meta era reducir las restricciones existentes sobre la adquisición, operación, explotación y comercialización en una serie de ramos de modo que la inversión privada pudiese operar con mayor libertad. Lo que sigue es un resumen de los cambios más importantes²⁶³:

- Transporte terrestre. El transporte terrestre es particularmente importante en México, dado su sistema ferroviario subdesarrollado. Alrededor del 82% de la carga comercial se mueve por carretera. Hasta 1989 la industria del transporte camionero estaba sujeta a regulaciones muy estrictas. Había barreras legales para la entrada, y las licencias de operación sólo se obtenían mediante concesiones.

Todo eso cambió con el decreto de desregulación de los transportes terrestre emitido en julio de 1989. El decreto eliminó las restricciones de rutas, estableció requerimientos claros y mínimos para obtener concesiones y permisos, permitió el ingreso del sector privado a los servicios de contenedores y abolió el uso obligatorio de los centros de carga. En enero de 1990 el gobierno eliminó también las restricciones de los precios. Es de destacar que el decreto no eliminó la prohibición de que los transportistas extranjeros operaran en México. El gobierno prefirió esperar unos años, y dejar ese capítulo para las negociaciones del TLCAN; de ese modo, esperaba que el sector se fortaleciera antes de la llegada de competencia extranjera, principalmente estadounidense.

²⁶² José Córdoba, "Diez lecciones de la reforma económica en México", Nexos, núm. 158, febrero de 1991, p. 39-42.

²⁶³ Ros, "Apertura Comercial", p.39-46.

- Industria petroquímica. Con miras a reducir la regulación estatal en esta industria, el gobierno redefinió los criterios de la petroquímica "básica" - cuya producción estaba reservada para el Estado- en agosto de 1989.

Además, los cambios realizados en la ley de la industria petrolera eliminaron el requerimiento de permisos previos para producir derivados del petróleo tales como lubricantes, grasas, asfalto y parafinas especiales.

- Explotación pesquera. Hasta diciembre de 1990 la Ley Federal de Pesca restringía los derechos de pesca de especies reservadas sólo para las cooperativas, y la obtención de una licencia de las autoridades mexicanas para poder explotar alguna de dichas especies, podía tardar de tres a cinco años. A partir de 1991 se permitía hasta un 49% de inversión extranjera en la pesca.
- Sector minero. México es un país dotado de un vasto potencial minero. Sin embargo, el marco regulador impedía la realización del potencial pleno de este sector.

En un informe del Banco Mundial se observaba que en el año 1991, el 50% de los 12 millones de hectáreas de tierras minerales descubiertas, estaban reservadas para el estado²⁶⁴. El gobierno modificó la política de concesiones, simplificando las prácticas administrativas, eliminando el requerimiento de la autorización previa para transferir concesiones, e introduciendo un mecanismo de subasta para otorgar concesiones.

- Productos agrícolas. La desregulación de la industria azucarera realizada en 1989, además de permitir la privatización de las plantaciones que todavía se encontraban en manos del sector público, estableció nuevos criterios para la fijación de precios por parte de los productores cañeros y azucareros.

El gobierno eliminó también las regulaciones que afectaban la comercialización y la producción del cacao y sus derivados. En el caso del café, el gobierno abolió las cuotas de los productores nacionales y estableció la eliminación

²⁶⁴ Banco Mundial, "Mining Sector Restructuring Project", 9428-ME, Washington, 30 de Mayo de 1991, p.8.

gradual del control de la producción y comercialización por parte del Instituto Mexicano del Café (INMECAFÉ) ²⁶⁵.

- Sector de telecomunicaciones. Además de la privatización de TELMEX, el gobierno expidió un decreto que liberalizó los procedimientos de autorización para instalar y operar equipos de telecomunicaciones con el objetivo de amentar la competencia en el sector²⁶⁶.

Sin embargo, a pesar del esfuerzo inicial, el sistema impositivo seguía teniendo considerables deficiencias.

- Primero, el sistema generaba ciertos sesgos en contra de la inversión y a favor del financiamiento a través de préstamos.
- Segundo, debido a los retrasos de la recaudación, se generaba una pérdida de ingresos reales para el gobierno.

La pérdida de ingresos fiscales reales a causa del retraso en la recaudación de impuestos se conoce como el efecto de Olivera-Tanzi. Baillet estimó que dicho efecto implicó una pérdida equivalente al 26% de la recaudación potencial del impuesto al ingreso en 1986 y 42% en 1987. Para evitar este efecto, el impuesto pasó a recaudarse de modo mensual²⁶⁷.

- Tercero, las tasas de impuestos para las corporaciones no eran competitivas frente a las vigentes en otros países como los Estados Unidos.

En diciembre de 1986 (en vigor desde 1987) el gobierno anunció una reforma fiscal que incluyó un cambio en los mecanismos de indización para los pagos de intereses, la depreciación y los inventarios, el cual estimulaba la inversión y favorecía el financiamiento a través del mercado accionario en lugar del crédito; asemejó las tasas impositivas de las empresas a los patrones internacionales y redujo las pérdidas de ingresos en términos reales derivadas de los retrasos en la recaudación.

El cuadro 3.3 sintetiza los rubros en los que se concretaron las reformas fiscales de 1987 y 1989.

²⁶⁵ USITC, "Review of Trade and Investment Liberalization Measures", Phase 1, pp. 3-7.

²⁶⁶ Ibid, 3-6.

²⁶⁷ Ibid., p. 29.

Cuadro 3.3. Las reformas fiscales de 1987 y 1989.

Impuesto	Sistema anterior a diciembre de 1986	Sistema vigente de 1987 - 88	Sistema vigente desde 1989
Al ingreso de las empresas			
Tasa (porcentaje)	42	35	37-35 ^a
Deducción de la depreciación	Sí	Sí	Sí
Indización	Condicionada ^b	Completa	Completa
Deducción de pérdidas de intereses y divisas	Nominales	Reales	Reales
A las ganancias de capital	Sí	Sí	Sí
Tasa (porcentaje)	42	35	35
Indización	Sí ^c	Sí	Sí
Indización de inventarios	Sí	Sí (completa)	Sí (completa)
Dividendos, deducibles	Sí	Sí	No
Activos (tasa porcentual)	No	No	2 ^d
Ingreso personal			
Dividendos (tasa %)	55 ^e	55 ^e	10 ^{e,f}
Ingreso de intereses (tasa porcentual)	21 ^g	21 ^g	21 ^g
Ganancias de capital	Sí ^h	Sí ^h	Sí ^h
Ingreso personal y otros ingresos (tasa porcentual)	55	55 ⁱ	40

Fuente: Banco Mundial, "Mexico: Industrial Policy and Regulation", Informe 8165-ME, División de Operaciones por Países 1, Departamento II, América Latina y el Caribe, Washington, 15 de agosto de 1990, cuadro 4.1, p. 43.

^a En 1989, la tasa sería del 37%; en 1990, del 36%; y a partir de 1991, del 35 %.

^b La depreciación podría indizarse en proporción directa a la posición de los activos financieros netos de una empresa.

^c No se indizaron las ganancias derivadas de fusiones, reducciones y liquidaciones.

^d Este impuesto puede acreditarse contra el impuesto al ingreso de las empresas.

^e Se aplica la misma tasa a las remisas de dividendos de las subsidiarias de empresas extranjeras aplicando un impuesto de retención en la fuente.

^f Los dividendos derivados de los beneficios corrientes netos se gravan al 10%; los dividendos provenientes de otras fuentes se gravan al 40 por ciento.

^g Se aplica 21% al ingreso de intereses derivado de los primeros 12 puntos porcentuales sobre los depósitos; el flujo del ingreso adicional está exento.

^h Están exentas las ganancias de capital obtenidas por las ventas realizadas en la Bolsa Mexicana de Valores.

ⁱ En 1987 la tasa del impuesto a otros ingresos personales ascendía al 55%.

En diciembre de 1988 (en vigor desde 1989) se implantaron nuevas reformas que acortaron el periodo de transición del antiguo al nuevo régimen impositivo,

redujeron aún más la tasa máxima de gravamen al ingreso personal, e introdujeron un impuesto del 2% sobre los activos de las empresas. Las reformas de 1987 y 1989 fortalecieron el control del pago de impuestos (la "campaña contra la evasión fiscal") y alentaron mayores esfuerzos de recaudación por parte de los estados y municipios.

El conjunto de reformas del sistema fiscal aumentó la recaudación de impuestos como proporción del PIB. Los impuestos pagados por las empresas, excluido PEMEX, que habían bajado del 2.7% en 1980 al 1.5% en 1983 a causa de la recesión, aumentaron al 2.3% en 1988 y 2.9% en 1989. Los impuestos directos pagados por los individuos, que habían bajado del 2.5% en 1980 al 2.0% en 1983, aumentaron al 2.7% en 1989. El impuesto al valor añadido aumentó del 3.0% en 1983 al 3.5% en 1988. Después de 1986, la campaña contra la evasión fiscal incrementó la recaudación de impuestos no petroleros lo suficiente como para compensar la pérdida de los impuestos pagados por PEMEX asociada a la caída de los precios mundiales del petróleo²⁶⁸.

El gasto público se vio sujeto a cambios menos afortunados que los que afectaron los ingresos del sector público. A fin de alcanzar las metas de reducción del déficit fiscal, era necesario disminuir drásticamente el gasto público programable. La inversión pública fue la víctima principal ya que se redujo de casi un 8% del PIB en 1982 a casi el 4% en 1988 y la inversión pública no petrolera como proporción del PIB alcanzó su nivel más bajo de la posguerra. Particularmente afectadas fueron las inversiones en los campos de la pesca, el turismo, la industria, el desarrollo rural y la energía, con descensos acumulados de entre el 53 y 87% durante el periodo de 1982-1990²⁶⁹.

La drástica reducción de la inversión pública resulta inconveniente por su efecto en el mantenimiento y la expansión de la infraestructura del país. Sin embargo, si el gobierno hubiese tratado de reducir la inversión pública en menor grado tendría que haber disminuido más el gasto corriente. Esto último hubiera requerido mayores reducciones de los salarios reales y/o del empleo

²⁶⁸ *Ibíd.*, p. 29.

²⁶⁹ Banco Mundial, "Mexico: Industrial Policy and Regulation", Informe 8165-ME, Washington, agosto de 1990. Pág. 120-129.

públicos y, enfrentado a esa disyuntiva, el gobierno decidió reducir la inversión y proteger al empleo público. En la práctica, la reducción de los salarios del sector público también contribuyó a que disminuyera el gasto público, aunque en menor medida que la reducción de la inversión.

No cabe duda que la reforma fiscal logró el ajuste deseado desde el punto de vista macroeconómico. El déficit fiscal se estimó en 1991 en el 1.5% del PIB, el nivel más bajo en mucho tiempo. La disminución del déficit público debería ser sostenible porque no se basó en hechos irrepetibles, como la venta de empresas públicas. También se redujeron las fluctuaciones del déficit; a partir de 1986, esas fluctuaciones fueron imputables, en su mayor parte, a la trayectoria de los precios mundiales del petróleo²⁷⁰.

Para atenuar los efectos de las fluctuaciones, el gobierno de Salinas creó un fondo donde se acumulaban los ingresos no anticipados derivados de un alza no esperada de los precios del petróleo y los ingresos de las privatizaciones, a fin de estabilizar el déficit en caso de que los precios mundiales del petróleo bajaran también de manera sorpresiva.

Las reformas que afectan el lado de los ingresos públicos del presupuesto se realizaron en su mayor parte en los años del gobierno de Salinas. No obstante, del lado del gasto público, quedaron muchas tareas importantes. Por ejemplo, mejorar la cantidad y la calidad de los servicios de educación y salud. Sólo a partir del gobierno de Vicente Fox se empezaron a acometer -tímidamente- estas reformas, que hoy en día siguen pendientes.

Respecto al tratamiento de la inversión extranjera, las restricciones impuestas a los flujos de capital siempre han irritado a los inversionistas y al gobierno de los Estados Unidos en particular. Sin embargo, las restricciones que se imponen a la propiedad extranjera en algunos países son análogas a las restricciones que imponen otros países al ingreso de trabajadores. En ambos casos, los gobiernos tratan de proteger algo que pertenece a la nación por su derecho soberano. En lo que respecta a las restricciones impuestas a la migración, los gobiernos protegen los recursos disponibles por unidad de mano de obra, protegiendo así el nivel de los salarios.

²⁷⁰ Alberro, "The Macroeconomics of the Public Sector Deficit", pp. 66-67.

En cuanto a las restricciones impuestas a la inversión extranjera y los requisitos de participación de capital nacional en las empresas, los objetivos de un gobierno podrían ser desde proteger su estructura de propiedad por razones de seguridad nacional, hasta proteger el derecho de sus ciudadanos a formar una clase empresarial nacional o para establecer mecanismos que garanticen el acceso de sus ciudadanos a nuevas tecnologías, etc.

La inversión extranjera directa nunca fue una parte considerable de la inversión total en México. Como proporción de la inversión bruta fija total en los años ochenta, se aproximó al 10%, es decir, cerca del 5% del PIB. En el pasado, por diversas razones -incluida la propia protección contra la dominación económica estadounidense-, México no había intentado atraer a la IED. En los años setenta, las necesidades de financiación exterior se solucionaron primordialmente mediante el crédito bancario. Esta opción desapareció a partir de la crisis de la deuda y la brecha no pudo llenarse con los préstamos de organismos oficiales.

En 1979 la IED acumulada ascendió a 6.800 millones de dólares y en 1989 casi se había cuadruplicado al pasar a 26.600 millones de dólares. Más del 60% de la inversión acumulada provino de los Estados Unidos. Como se puede ver en el cuadro 3.4, la participación norteamericana en la IED nueva fue mayor aún en 1989, cuando llegó al 72%. A medida que la inversión extranjera se volvía fundamental para la nueva estrategia de crecimiento de México, se imponían ciertos cambios para tornar más atractiva la inversión en México, incluida la reforma del régimen de regulación de la inversión extranjera.

Además del importante papel macroeconómico desempeñado por la inversión extranjera en el cierre de la brecha externa, el gobierno mexicano creía que un régimen propicio para la inversión extranjera estimularía la competencia y aumentaría el acceso a la nueva tecnología, incrementando así la productividad. Tras el anuncio formal de la decisión de reprivatizar los bancos, en mayo de 1990, se relajaron otras restricciones a la propiedad en las instituciones financieras y se permitió que la propiedad extranjera llegase hasta el 30% en las casas de bolsa, los grupos financieros y los bancos²⁷¹.

²⁷¹ Ibid, pp. 18-24.

Cuadro 3.4. Inversión extranjera directa por país de origen en 1989

País	Acumulada		Nueva	
	Millones de USD	Porcentaje del total	Millones de USD	Porcentaje del total
Estados Unidos	16.740	63.0	1.783	72.0
Gran Bretaña	1.797	6.8	n.d.	n.d.
Alemania Occidental	1.661	6.3	78	3.2
Japón	1.344	5.1	n.d.	n.d.
Suiza	1.175	4.4	171	6.9
Francia	n.d.	n.d.	49	2.0
Holanda	n.d.	n.d.	46	1.9
Otros	3.844	14.5	349	14.1
Total	26.561	100	2.476	100

Fuente: Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos, "Review of Trade and Investment Liberalization by Mexico and Prospects for Future United States-Mexican Relations," Investigación 332-282, Publicación 2275, Washington, abril de 1990, p. 5-10.
n. d. No disponibles para un país específico, pero incluidos en "Otros".

3.4.2 LA INCORPORACIÓN DE MÉXICO AL GATT

En 1979 México completó la negociación del protocolo de su ingreso al GATT. Sin embargo, a principios de 1980 el gobierno mexicano optó por posponer la decisión de entrar en dicho organismo a la vista de la fuerte oposición que en ese año había entre algunos miembros del gabinete, líderes políticos, intelectuales y buena parte de la opinión pública mexicana.

En esa época, la incorporación al GATT se consideraba una señal de debilidad. La oposición argumentaba que México no necesitaba o no deseaba someter su política comercial a un organismo multilateral dominado por los países industrializados.

Algunas de las razones esgrimidas para justificar la decisión de posponer la entrada al GATT eran "legítimas" en el sentido de que la legislación y normas mexicanas contradecían o no se adaptaban a las reglas del GATT. Por

ejemplo, el Plan Global de Desarrollo de México (1980) y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial (1979) aconsejaban el uso de subsidios para ciertos sectores, lo que habría violado las reglas del GATT.

Cuando la decisión de ingresar al GATT fue re-examinada a mediados de los ochenta, estos obstáculos ya no existían; por una parte se había modificado la legislación sobre prácticas comerciales deshonestas, y, además, el viraje en las políticas económicas era compatible con los principios de la liberalización comercial prevalecientes en el GATT. En la práctica, las medidas de liberalización comercial de México fueron mucho más allá de lo requerido por el protocolo de ingreso al GATT²⁷².

México participó activamente en la Ronda Uruguay del GATT²⁷³. En los primeros momentos, la posición de México era similar a la de la mayoría de los países en desarrollo en tanto que buscaba un tratamiento favorable de los países industrializados en las desigualdades existentes en el comercio internacional. Sin embargo, a medida que México fue acelerando la liberalización comercial, los funcionarios mexicanos se mostraron cada vez más sensibles a los temas que interesaban a los Estados Unidos, tales como el tratamiento de los servicios, la protección de los derechos de propiedad intelectual y la liberalización de los flujos de inversión y protección de sus derechos.

Esta respuesta de México formó parte del esfuerzo por ganarse la confianza de los Estados Unidos, como preludio a la búsqueda de negociar un acuerdo de libre comercio. Un ejemplo claro de este proceso se dio en las discusiones sobre la agricultura cuando México abandonó su posición como importador neto de alimentos para favorecer la eliminación de los subsidios otorgados a la exportación de productos agrícolas.

En general, los Estados Unidos consideraron que México desempeñó un papel constructivo en la Ronda Uruguay al formular propuestas en las áreas

²⁷² USTIC, "Review of Trade and Investment Liberalization Measures", Phase 1, p. 2-11.

²⁷³ La ronda uruguay empezó en septiembre de 1986, y duró siete años y medio, casi el doble de lo previsto. Hacia el final participaban en ella 123 países. Abarcó la casi totalidad del comercio, desde los cepillos de dientes hasta las embarcaciones de recreo, desde los servicios bancarios hasta las telecomunicaciones, desde los genes del arroz silvestre hasta los tratamientos contra el SIDA.

controvertidas del comercio, los servicios, la propiedad intelectual y la inversión.

3.4.3 EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE

Aunque la búsqueda de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos era congruente con la agenda del gobierno de Salinas, la decisión de hacerlo tomó por sorpresa. Al iniciarse el sexenio, parecía que México mantendría un enfoque multilateral para incrementar el comercio y atraer la inversión de todas partes del mundo, y que la relación con los Estados Unidos continuaría promoviéndose mediante acuerdos sectoriales.

La decisión de buscar un acuerdo de libre comercio no contradecía fundamentalmente la estrategia del gobierno mexicano, pero revelaba un cambio importante en la consideración otorgada a los acuerdos formales con los Estados Unidos²⁷⁴.

Este cambio probablemente respondió a la necesidad por parte del gobierno de atraer capital del exterior para financiar la recuperación económica, sobre todo cuando la inversión extranjera no respondió con la rapidez y magnitud esperadas después de la firma del “Plan Brady” para la reducción de la deuda. En ese contexto era esencial introducir medidas que resultaran en un aumento de la tasa de rendimiento esperado de la inversión y fortalecieran la confianza del sector privado.

La firma de un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos tenía esas características por dos razones principalmente:

1. Porque un acuerdo aseguraría el acceso futuro al mercado estadounidense.
2. Porque garantizaría la permanencia de las políticas económicas de corte neoliberal en México.

En esos años se esperaba que los beneficios de un acuerdo de libre comercio superaran ampliamente a los costos y esos efectos se notarían especialmente

²⁷⁴ Jaime Serra Puche, “Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte”, Porrúa, México, 1991, pp.117-146.

en México, el país menos desarrollado del acuerdo, siguiendo las teorías de comercio internacional en cuanto a desarrollo y convergencia.

La idea del libre comercio es que tanto agricultores como trabajadores y productores se beneficien de la reducción de reglas comerciales, mientras que los consumidores disfrutan de menores precios y mejores opciones. Al menos en teoría, ese es el objetivo último de la liberación comercial, aunque bien podría decirse que hasta el momento, ésta es más una utopía que una realidad.

Seguramente, miles de personas en México no saben a ciencia cierta qué es el TLCAN o cuándo, cómo y cuáles han sido y serán los beneficios de este tratado, pero de lo que sí están seguros es que cada día es más difícil ganarse el pan y salir adelante en la vida.

Muchos políticos y analistas afirman que son pocos los perjudicados y que, en general, el tratado trajo prosperidad. El problema está justamente cuando analizamos la situación de los que no tienen nada, de aquellos que siempre han sido y parecen estar condenados a vivir ignorados por la sociedad.

En el ámbito macroeconómico se puede afirmar sin pestañear que el TLCAN ha sido todo un éxito: permitió la creación de una enorme área de libre comercio y trajo consigo los beneficios de una mayor exportación. Si el país produce más y exporta más, entonces crece, dice la teoría macroeconómica.

El problema siempre está en el reparto de las ganancias. Como en todo tipo de "negocio", acuerdo o transacción, están los que se llevan las grandes tajadas y los que suelen quedarse por el camino, los que ganan mucho, los que ganan poco, y en este caso, están también los que no ganan o incluso pierden.

Hace 14 años, Estados Unidos, Canadá y México conformaron un área de libre comercio con un PIB de US\$ 11.400 millones, es decir, cerca de una tercera parte del PIB mundial, muy por encima de la Unión Europea. Según el FMI, el comercio total entre los países del TLCAN se ha más que duplicado, pasando de US\$ 306 mil millones en 1993, a más de US\$ 650 millones en 2005²⁷⁵.

²⁷⁵ FMI "World Economic Outlook." Washington, DC. 2007. Pág. 15-45.

El tratado ha contribuido a que América del Norte sea una de las regiones comerciales más activas del mundo, de eso no cabe duda. Para el año 2005, los países del TLCAN son responsables del 19% de las exportaciones mundiales y el 25% de las importaciones, mientras que otros bloques comerciales como MERCOSUR o la Unión Europea, constituyen el 2% y 18% de las exportaciones, y el 1,5% y 17% de las importaciones.

Gracias al acuerdo, la IED en la región se ha multiplicado a niveles récord. En 2006, la IED recibida los tres países del TLCAN supone alrededor de 23,9% de la IED mundial, o lo que es lo mismo, más del doble que la recibida en 1993.

Cuadro 3.5. Inversión extranjera directa realizada en México por sector económico 1999 y 2006 (millones de dólares)

Sector económico	1999	2006
Total	13.712,4	16.119,4
Industria manufacturera (%)	66.8	57.5
Construcción (%)	0.8	2.2
Comercio (%)	10.3	2.1
Transportes y comunicaciones (%)	2.2	2.4
Servicios financieros * (%)	5.6	16.9
Otros ** (%)	14.3	18.9

Fuente: Secretaría de Economía. Consulta en Internet en septiembre de 2007:

www.economia.gob.mx.

Nota: Se refiere a la inversión extranjera directa notificada al Registro Nacional de Inversiones Extranjeras. Datos correspondientes al periodo enero-diciembre de cada año.

* Comprende servicios financieros, de administración y alquiler de bienes muebles e inmuebles.

** Comprende sector agropecuario; extractivo; electricidad y agua; y otros servicios.

Para México, los crecimientos en IED han sido muy importantes en estos 14 años, y le posiciona como uno de los “países en desarrollo” que más IED recibe. Lamentablemente, la aparición de la competencia China e India, principalmente, han “frenado” en estos últimos años la IED recibida.

Para Estados Unidos, estos años han sido todo un éxito. Las exportaciones a Canadá y México crecieron de US\$ 148.000 millones (el 34,6% a México y el

65,4% restante a Canadá) a US\$ 206.000 millones (51,9% y 48,1%, respectivamente).

Por su parte, México no se ha quedado atrás en esta fiesta de números. Las exportaciones a Estados Unidos crecieron un 234% en diez años, el salto más alto de los tres países, y tocó los US\$ 136 mil millones. Las exportaciones a Canadá pasaron de US\$ 2,9 mil millones a US\$ 8,8 mil millones, en el mismo período.

Las exportaciones crecieron con el TLCAN, de eso no cabe duda, las cifras no mienten. Sin embargo, aunque los números se ven atractivos, no todo ha sido color de rosa, especialmente para México.

A corto plazo, el beneficio más importante para México fue la entrada de capitales resultante de la firma del acuerdo de libre comercio. De hecho, el impacto sobre los flujos de capital comenzó a ocurrir desde incluso antes de que se concluyeran las negociaciones. Por otra parte, la perspectiva de la firma de un acuerdo de libre comercio con Canadá y los Estados Unidos sirvió para difundir a escala internacional las oportunidades de inversión en México.

Sin embargo, más importante que las llamadas ganancias estáticas de un comercio más libre, el efecto esperado y buscado era el crecimiento; en particular el efecto de una mayor integración económica en la elevación de la productividad.

Era de esperarse que la eliminación de las barreras comerciales provocara la construcción de plantas de tamaños más eficientes, una mayor integración vertical y horizontal de los procesos de producción entre los países miembros del área de libre comercio, así como una difusión más rápida de los adelantos tecnológicos.

También se esperaba que un acuerdo trilateral de libre comercio tuviera ciertos costos sobre todo en término de la mano de obra desplazada durante el periodo de "transición", esto es, durante el periodo en que los productores, los trabajadores y los consumidores se ajustaran a las nuevas pautas.

En todo caso, la mano de obra desplazada en los Estados Unidos se esperaba fuera muy baja. En México se pensaba que la magnitud de mano de obra

desplazada dependería en gran medida del tratamiento que se diera a los productos agrícolas, en particular al maíz.

Dependiendo del periodo de ajuste a las nuevas condiciones y de la cobertura de los programas compensatorios, la liberalización del maíz podría dejar a los campesinos mexicanos a merced de los productores estadounidenses y canadienses, con técnicas más eficientes. Esto podría incrementar el desempleo en México y la emigración mexicana a los Estados Unidos, a menos que el empleo no agrícola creciera a tasas suficientemente rápidas y sostenidas.

La preocupación de que México pudiera verse "condenado" a exportar bienes de mano de obra barata a los Estados Unidos, como resultado de un acuerdo de libre comercio, fue ignorado alegando a la capacidad de modernización de una economía como la mexicana.

3.5 Los últimos años del sexenio de Salinas: el estancamiento y la crisis del “Tequila”. 1993-1994.

A comienzos de los noventa la inflación había disminuido sustancialmente y la recuperación económica estaba en marcha. En aquel momento, muchos observadores creyeron que México se transformaría en un milagro económico latinoamericano.

Cuando se aprobó el TLCAN en 1993, las expectativas optimistas se dispararon. Este optimismo se vio reforzado por el programa anti-pobreza que emprendió el gobierno mexicano para reducir la brecha en las infraestructuras de salud y educación, y por el considerable aumento al gasto social a partir de 1989. México parecía estar firmemente encaminado hacia la modernización económica y social.

Como se ve en el cuadro 3.6, aunque el PIB per cápita se mantuvo en crecimiento constante desde 1989, lo hizo según un índice declinante, y el crecimiento per cápita fue negativo en 1993. Asimismo, el ahorro interno cayó casi cinco puntos porcentuales entre 1989 y 1992. La contrapartida de una creciente brecha entre el ahorro y la inversión fue un déficit de cuenta corriente en aumento, el cual alcanzó el 7.1 % del PIB en 1994. El ahorro interno neto cayó, en relación con el producto interior neto, del 12% aproximadamente en 1989-1990, al 6.7% en 1994.

Esta brecha se cubrió con ingreso de capitales -principalmente inversiones de cartera- que hicieron que el desempeño económico de México fuera cada vez más vulnerable a los cambios de tendencia de los mercados internacionales.

La visión optimista después de la aprobación del TLCAN, no necesariamente poco realista, sostenía que la dependencia de México de los ingresos de capital volátiles era un fenómeno transitorio.

Las reformas económicas y los beneficios de una mayor integración con los Estados Unidos redundarían en un mayor índice de crecimiento de la productividad, la dependencia de México del ahorro externo declinaría y se iniciaría la senda de un crecimiento sostenido.

Cuadro 3.6. Principales indicadores económicos, 1989-1996

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Promedio
									1984 -1994
PIB Tasa de crecimiento real *	4.2	5.1	4.2	3.6	2	4.5	-6.2	5.2	3.9
Consumo Privado *	7.3	6.4	4.7	4.7	1.5	4.6	-9.5	2.2	4.8
Consumo Público *	2.2	3.3	5.4	1.9	2.4	2.9	-1.3	-0.7	3.0
Inversión Privada *	5.3	13.8	14.5	15.0	-3.3	9.8	-31.2	15.3	9.0
Inversión Pública *	7.1	11.2	0.6	-3.3	0.4	2.9	-19.8	20.3	3.0
Déficit de cuenta corriente (porcentaje del PIB)	-2.8	-3.0	-5.1	-7.4	-5.8	-7.1	-0.6	-0.6	-5.2
Balanza comercial (porcentaje del PIB)	0.2	-0.4	-2.5	-4.8	-3.3	-4.4	2.5	2.0	s.d.
Deuda externa (porcentaje del PIB)	46.1	42.7	40.6	35.7	32.7	33.8	59.3	50.7	38.6
Índice de la tasa de cambio real (1980=100)	83.6	83.2	91.2	96.9	103.2	97.2	60.0	62.2	s.d.
Índice de precios al consumo. Promedio Anual	20.0	26.7	22.7	15.5	9.8	7.0	35.0	34.4	17.0
Tasa de interés real sobre las CETES mensuales (porcentaje)	33.9	17.3	4.4	1.6	7.0	6.6	4.0	9.4	11.3

Fuentes: Banco de México, "The Mexican Economy 1998", cuadro 31, p. 294.

También disponible en http://www.banxico.org.mx/public_html/inveco/infors.html

* Se toma como base el año 1993.

Sin embargo, los acontecimientos no dieron cumplimiento a estas expectativas. En diciembre de 1994, sólo once meses después que se implementara el TLCAN, el gobierno mexicano se vio arrinconado y debió recurrir a una devaluación forzada una vez más.

En lugar de la ansiada prosperidad, México debió afrontar su peor crisis económica desde la Gran Depresión. Más aún, en vez de converger hacia una mayor armonía social, se produjeron manifestaciones de creciente violencia política, como el levantamiento armado de los zapatistas en Chiapas en enero de 1994, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI, en marzo de 1994, y el del secretario general del mismo partido, en septiembre de 1994. Finalmente, y a pesar de los esfuerzos del gobierno por combatir la pobreza extrema, como se verá en los siguientes apartados de este capítulo, ésta aumentó de modo considerable en todo el país, y en mayor medida en los estados más pobres.

El análisis de los factores que explican el desalentador desempeño de la economía mexicana y la interpretación del crecimiento relativamente lento de México previo a la crisis constituye el desafío de este apartado.

Lo curioso (y excepcional) es que el lento crecimiento se produjo después de una exitosa estabilización y de reformas de largo alcance, y coincidió con importantes flujos de capital procedentes del exterior.

En esos momentos, existían buenos motivos para augurar altos índices de crecimiento a partir de las reformas acometidas por el gobierno mexicano. La liberalización del comercio y de las finanzas debía de haber producido mayores márgenes de productividad y los grandes aportes de capital indicaban que el ahorro externo estaba disponible para acelerar la acumulación de capital.

En teoría, factores tanto por el lado de la demanda como de la oferta debieron incidir en la explicación del pobre desempeño de México.

Entre los factores de la demanda se destaca la sobrevaloración del peso. El empleo de una política cambiaria de tasa relativamente rígida hizo que el peso se apreciara sustancialmente en términos reales, y los términos del intercambio -es decir, los bienes importables y exportables- perdieran competitividad.

La sobrevaloración del peso, en combinación con la liberalización comercial, orientó la demanda interna hacia los bienes de procedencia extranjera, disponibles y relativamente baratos, dando por resultado un crecimiento del producto por debajo de la tasa de crecimiento que hubiese prevalecido de no haber estado el peso sobrevaluado.

Esta hipótesis ha sido sostenida por Dornbusch y Werrner²⁷⁶. Usando diversos patrones para medir la tasa de cambio, mostraron que la revalorización real del peso entre 1989 y 1993 fue muy importante y que el empleo y la producción industrial estaban en descenso desde 1992.

Otros posibles factores desde el lado de la demanda fueron la recesión en los Estados Unidos y la austera política fiscal de México a comienzos de los noventa, particularmente en 1992 y 1993.

²⁷⁶ Rudiger Dornbusch y Alejandro Werner, "Mexico: Stabilization, Reform and No Growth", *Brookings Papers on Economic Activity*, 1994, pp. 253-315.

Aun cuando la historia, desde la perspectiva de la demanda, pareciera convincente, otros factores del lado de la oferta incidieron en el desempeño de la economía: Los bajos índices de inversión y lento crecimiento de la productividad.

En particular, el lento crecimiento en México estuvo relacionado con la escasa acumulación de capital. Aunque en México la tasa de inversión fue de alrededor del 25% entre 1989 y 1995, y aun por debajo en los primeros 80, en países como Corea y el sudeste asiático estuvo en el 30% o más.

Si bien el debate en torno a si el éxito de las economías del este y del sudeste asiáticos se deriva del elevado incremento de la productividad por oposición a la alta acumulación de capital no ha sido resuelto, hay señales de que los altos índices de inversión (y de ahorro) de la región dan cuenta en gran parte de los altos índices de crecimiento.

Las cifras del sector manufacturero mexicano muestran que la tasa de crecimiento de la productividad fue relativamente pobre en los años siguientes a la aplicación de las reformas comerciales. Las estimaciones del crecimiento anual de la productividad de las manufacturas oscilan entre el 1 y 2.4% para el periodo de 1985-1990²⁷⁷. En comparación, entre 1975 y 1990, el factor total de crecimiento de la productividad en Hong Kong fue del 4%, alrededor del 3.5% en Taiwán, y del 3% en Corea. Todos están por encima de las más altas estimaciones con respecto a México.

¿Por qué no crecía con mayor rapidez la productividad? Aunque la liberalización del comercio proporcione beneficios tangibles a un país, al abrir e introducir nueva tecnología, la adaptación a estos factores requiere un proceso gradual. Aún más, los progresos tecnológicos tienen un efecto secundario al incrementar la tasa de depreciación de los bienes de capital existentes, devenidos obsoletos o relativamente más costosos. Este aumento de la tasa de depreciación amortigua la respuesta de la productividad, por lo menos hasta que los bienes de capital existentes son reemplazados en su totalidad.

²⁷⁷ El Banco Mundial estima que la productividad creció a un promedio de 1.1 % anual. BM, "Mexico Reform and Productivity Growth." Informe 12605-ME. Washington, junio de 1994. p. 15.

Cuadro 3.7. El sector exterior, 1989-1996

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Promedio
									1984 -1994
Balanza comercial	0.4	-0.9	-7.3	-15.9	-13.5	-18.5	7.1	6.5	-7.4
Balanza de cuenta corriente	-5.8	-7.5	-14.6	-24.4	-23.4	-29.7	-1.6	-2.3	-15.1
Reservas brutas de divisas. Fin del periodo *	6.6	10.2	17.5	18.6	24.5	6.1	15.7	17.5	14.2
Inversión extranjera directa *	3.2	2.6	4.8	4.4	4.4	11.0	9.5	7.6	3.9
Inversión de cartera *	0.4	3.4	12.8	18.0	28.9	8.2	-9.7	14.1	12.7
Deuda externa total *	95.3	104.3	116.5	117.5	131.7	142.2	169.9	167.5	113.1
Deuda del S. Público *	76.1	77.8	80.0	75.8	78.7	85.4	100.9	98.3	77.7
Intereses *	9.3	9.2	9.2	9.6	10.9	11.8	13.6	13.5	9.6
Proporción de deuda externa / PIB (%)	46.1	42.7	40.6	35.7	36.4	38.3	59.3	50.7	40.3
Servicio de la deuda en proporción (%) **	23.5	88.1	24.0	31.9	23.4	24.3	21.2	27.6	38.2
Precio promedio del barril de petróleo de mezcla mexicana (USD)	15.6	19.2	14.5	14.8	13.1	13.8	15.7	19.0	15.4
Participación de la exportación de petróleo en el total (%)	22.4	24.8	19.1	18.0	14.3	12.2	10.6	12.1	19.7
Tasa Preferencial nominal de EE.UU.	10.9	10.0	8.5	6.3	6.0	7.2	8.8	8.3	8.3

Fuentes: Banco de México, "The Mexican Economy 1998", cuadro 5, p. 264. También disponible en http://banxico.org.mx/public_html/inveco/infors.html

* USD miles de millones.

** El cálculo se basa en "pagos por intereses más amortizaciones" dividido por "exportaciones de bienes y servicios".

Aunque los partidarios de las reformas se centraron en el hecho de que éstas necesitan tiempo para tener repercusiones sustantivas, (motivado sobre todo por el escaso resultado que se comprobó en el desempeño de México), las fallas en el proceso de las reformas pueden resultar igualmente perjudiciales.

En el caso concreto de México, la falta de un marco de referencia regulatorio apropiado anterior al proceso de privatizaciones dio lugar a una indeseable concentración de la riqueza y la propiedad en algunas áreas privatizadas. Con frecuencia, el grueso de las adquisiciones y las acciones quedaron en poder de las industrias establecidas o de grupos financieros. La alta concentración derivó

hacia prácticas monopólicas en detrimento del crecimiento de la productividad²⁷⁸.

La prensa mexicana en aquellos años publicó numerosas acusaciones de favoritismo y corrupción de funcionarios que se beneficiaron con el proceso de privatización. Hoy son famosos los nombres de Raúl Salinas, hermano del ex presidente Carlos Salinas, acusado de planificar el asesinato de Francisco Ruiz Massieu, secretario general del PRI, y a su vez, acusado de enriquecimiento ilícito al no poder justificar más de 100 millones de USD en bancos suizos. Para ayudar a Raúl Salinas, varios hombres de negocios, algunos de ellos dueños de las empresas recientemente privatizadas, declararon que los fondos depositados en las cuentas bancarias les pertenecían²⁷⁹. El público mexicano sigue hoy pensando en el año 2007, que el proceso de privatización fue un autentico atraco a las arcas del estado. De hecho, el ex-presidente Salinas se encuentra refugiado en Suiza con una solicitud de extradición por parte de la justicia mexicana.

Por otro lado, en la raíz de la crisis del peso existía un sistema financiero sobredimensionado. La liberación financiera combinada con expectativas optimistas acerca del futuro económico de México dio lugar a una explosión del crédito. Cuando los índices de crecimiento se redujeron, comenzaron a acumularse los préstamos incobrables. Un sistema financiero vulnerable impidió que las autoridades monetarias elevaran la tasa de interés en 1994 para impedir la fuga de capitales y la conversión masiva de bonos estatales de corto plazo a Tesobonos indexados al dólar. (Los Tesobonos eran instrumentos de la deuda pública mexicana a corto plazo, rescatables en pesos, pero cotizados en dólares.)

Aun cuando el desempeño de la economía mexicana dejaba mucho que desear, a principios de los años noventa no existían indicios ciertos de que México fuera camino a una crisis financiera mayúscula. Una combinación de choques políticos adversos y mercados financieros volátiles transformó algunos

²⁷⁸ Sebastian Edwards, "The Disturbing Underperformance of Latin American Economies", Inter-American Dialogue (Banco Interamericano de Desarrollo, enero de 1997), pp. 3-4.

²⁷⁹ Leslie Crawford, "Salinas Embrace Taints Corporate México", Financial Times, 6 de julio, 1996.

errores conceptuales menores en un desastre de primer orden a finales de 1994²⁸⁰.

La política macroeconómica estaba al margen de los errores que habían desencadenado las dos crisis anteriores en 1976 y 1982. Puntualmente, la causa principal de dichas crisis, el déficit fiscal, estaba bajo control: en 1992 y 1993 las cuentas del gobierno daban superávit. No obstante, tal como había ocurrido antes, el gobierno mexicano se vio obligado a devaluar el peso en diciembre de 1994. Esta devaluación fue seguida de una gran crisis financiera, con efectos sobre otros países, especialmente en América Latina. Lo que comenzó con una pequeña corrección del tipo de cambio, colocó a México al borde de la suspensión de pagos a los pocos días, lo que pudo impedirse gracias a un paquete financiero de rescate internacional de importancia sin precedentes²⁸¹.

La rápida fuga de capitales a comienzos de 1995, no sólo desde México sino también desde otros mercados latinoamericanos y de otras regiones, tomó por sorpresa a los inversores, a los gobiernos y a las instituciones financieras internacionales. Más aún, pese a la magnitud del paquete de rescate, la producción mexicana cayó más del 6%, medido en pesos de 1993, y el promedio del salario real de la industria se redujo un 12.5% en 1995.

3.5.1 LA VULNERABILIDAD DEL SECTOR FINANCIERO

Entre 1991 y 1992, el gobierno mexicano llevó adelante reformas financieras de amplio efecto, incluida la reprivatización de los bancos. El principal objetivo de la reforma financiera era aumentar el volumen y mejorar la eficiencia de la intermediación financiera. Los créditos para el sector privado aumentaron rápidamente a partir de 1990, y con ellos aumentó proporcionalmente la morosidad.

²⁸⁰ Banco de México, "The Mexican Economy, 1995: Economic and Financial Developments in 1994, Policies for 1995" (México, 1995), p. 36.

²⁸¹ Truman, E., "The Risks and Implications of External Financial Stocks: Lessons from Mexico", International Finance Discussion Paper 535, Board of Governors of the Federal Reserve System, Washington, enero de 1996, p. 8.

Entre 1988 y 1994, la razón entre los créditos de plazo vencido y el total de créditos otorgados aumentó del 1.3% al 8.3%. Como se acaba de decir, la fragilidad del sistema bancario tal vez explique en parte porqué las autoridades mexicanas intentaron impedir el alza de las tasas de interés durante 1994. Era evidente que algo había salido mal.

Varios factores se han tenido en cuenta para explicar la expansión de los créditos incobrables²⁸².

Por una parte, es probable que la apreciación del peso en términos reales comprimiera las utilidades de muchos productores, creando dificultades para cumplir con los compromisos crediticios. Este problema se agudizaba con el interés real relativamente alto que se pagaba en 1992 y 1993.

Unido a esta situación, conforme se incorporaban nuevos bancos al sistema, surgió un comportamiento "ultra competitivo" en el mercado. De hecho, los dueños de los bancos extendieron su capital y sus depósitos en un esfuerzo por incrementar los préstamos y ganar cuota de mercado. Como secuela de las privatizaciones, los bancos ampliaron el crédito sin disponer de los medios ni la información confiable respecto de la solvencia de los deudores.

En tercer lugar, los grandes montos de capital que entraban diariamente, probablemente encubrieran durante un tiempo los préstamos de dudosa solvencia. Hay que recordar que en aquellos años, México experimentaba una especie de euforia del mercado como consecuencia de las perspectivas de oportunidades de negocio dentro del TLCAN.

En la raíz de los problemas que debieron afrontar los bancos hubo algunas fallas en el proceso de privatizaciones y algunas importantes deficiencias en el marco de las regulaciones y su cumplimiento. Aunque la reprivatización del sistema bancario fue bien recibida, en líneas generales, por las instituciones multilaterales y los gobiernos del mundo industrializado, existían aspectos preocupantes.

Uno de los más relevantes fue que la inspección del área bancaria comenzó cuando el proceso de reprivatización ya estaba en marcha. En particular, la

²⁸² Ortiz, G. "La reforma financiera y la desincorporación bancaria", FCE. México. 1998. pp. 193-196.

propiedad conjunta de los bancos y la creación de conglomerados financieros, con su potencial para entrelazar riesgos, podía crear nuevos peligros para el sistema bancario.

Otro factor que probablemente resultara adverso fue que, antes de 1990, la mayor parte de los depósitos bancarios fueron canalizados para la financiación del déficit fiscal, de modo que los bancos no tenían experiencia ni habían desarrollado una especialización para sopesar la solvencia del sector privado.

Al mismo tiempo, las autoridades carecían de la necesaria experiencia de control y regulación del mercado. Posiblemente la inexperiencia de los entes reguladores y de los bancos que debían controlar, hizo que los ingresos de capital, que otorgaron mayor liquidez al sector bancario, resultaran tan peligrosos a principios de los noventa.

Un sistema bancario universal tiene, por naturaleza, sus propios problemas regulatorios, en especial en lo concerniente a los "autopréstamos". Pero, en el caso de México, estos problemas se agravaban como consecuencia de que, hasta 1995, las normas de contabilidad mexicanas no requerían un informe consolidado. Esto complicaba la regulación de los préstamos internos de los grupos financieros.

Además, y en parte porque tanto las cuentas del sistema oficial como las radicadas en paraísos fiscales no debían consolidarse, los bancos comerciales pudieron incurrir en jugadas muy ventajosas de alto riesgo, relacionadas con canjes de derivados indetectables para los controles, para quienes bastaba que las obligaciones en dólares se compensaran con activos de la misma denominación.

Habría que agregar que las normas contables para las instituciones financieras eran mucho menos estrictas que las de la mayor parte de los países desarrollados, y que las responsabilidades de la regulación y de su seguimiento recaían en diversos agentes con otras responsabilidades y escasa autoridad²⁸³.

²⁸³ *Ibíd.*, pp. 198-205.

La vulnerabilidad del sistema bancario resultaba más preocupante en el contexto del ingreso de capitales ya que el sistema financiero podría verse sometido a repentinos aumentos o pérdidas de liquidez para los que no estaba debidamente preparado.

La liberalización financiera provocó un importante ingreso de recursos que produjeron una explosión del crédito interno que acabó mal. Según las cifras oficiales, el crédito para el consumo se incrementó en un 260%, en términos reales, entre diciembre de 1989 y junio de 1993, en tanto que el crédito para la vivienda se incrementó un 275% durante el mismo periodo. Como resultado, el crédito para el consumo (incluida la vivienda) aumentó del 12% al 23% del total del crédito.

En este punto, el papel del regulador se vuelve crucial. Las autoridades bancarias debieron haber impuesto un plan para limitar el aumento de los depósitos recibidos y los créditos otorgados por los bancos más débiles y de mayor riesgo. Las autoridades debieron inaugurar un programa para reestructurar las deudas vencidas con anterioridad. Los bancos con problemas graves debieron ser severamente inspeccionados in situ por los entes reguladores. Sin embargo, no hubo iniciativas al respecto.

Por el contrario, las autoridades permitieron, y hasta apoyaron explícitamente, una excesiva expansión de los bancos más frágiles. Por ejemplo, en 1994, en lugar de colocar a las instituciones con problemas bajo estricta vigilancia, las autoridades proporcionaron fondos para su expansión.

Finalmente, el esfuerzo resultó inútil porque la crisis del peso desató una crisis bancaria de un costo estimado entre el 7.2% del PIB de 1996 según estimaciones del gobierno de México, y el 12% del PIB de 1995 según estimaciones del Banco Mundial²⁸⁴.

²⁸⁴ Banco Mundial, "México Country Economic Memorandum", p. 24-40.

3.6 La apertura económica de México: Pobreza y Desigualdad. 1982 -1994.

Como se ha comentado varias veces en esta investigación, el cambio de la estrategia económica de México tenía un objetivo principal: mejorar las condiciones de vida de la mayor parte de la población mexicana. Pese a ello, 25 años más tarde se trata aún de una promesa incumplida. Al mismo tiempo, la distancia entre los que tienen y los que no tienen se amplió.

La pobreza y los sentimientos de marginación frente a la modernización económica, que no incluye, y en algunos casos perjudica, a muchos habitantes de zonas atrasadas de México, son la raíz del aumento del descontento social y constituye una amenaza evidente para la cohesión social del país.

Después de la crisis de la deuda, se incrementaron la pobreza y la desigualdad. Siguiendo al cuadro 3.8, entre 1984 y 1989, la pobreza moderada aumentó del 28.5 al 32.6%, y la pobreza extrema, del 13.9 al 17.1 %. La pobreza aquí se refiere a la proporción de individuos con ingresos por debajo de una línea de pobreza preestablecida. En el cuadro 3.9 se ve como la desigualdad de ingresos, medida según el coeficiente Gini, creció sustancialmente, y la proporción del ingreso correspondiente al 10% mayor de la población aumentó del 42.9 al 49.5% en el mismo periodo de tiempo.

Entre 1989 y 1994, junto con la incipiente recuperación económica a principios de la década del noventa, ambos extremos y la pobreza moderada cayeron del 17.1 al 15.5% y del 32.6 al 31.8%, respectivamente, en tanto la distribución del ingreso mejoró.

Surge un cuadro distinto si se clasifican los hogares de acuerdo con categorías que tienen en cuenta su ubicación geográfica, ocupación y actividad. La pobreza rural es entre siete y 10 veces mayor que la pobreza urbana²⁸⁵.

Más aún, si bien la incidencia de la pobreza urbana cayó entre 1989 y 1994, la pobreza rural casi no varió. Lo que es peor, aumentó señaladamente entre los trabajadores rurales, mientras que disminuyó entre los trabajadores de la

²⁸⁵ Nora Lustig y Miguel Szekely, "La evolución de la pobreza y la desigualdad en México".

industria, los administrativos, los de tareas domésticas y los vendedores ambulantes. En coincidencia con estos datos, la pobreza aumentó en los sectores agrícolas y mineros, en tanto que se redujo en los sectores de manufacturas, del comercio y de los servicios.

Cuadro 3.8. Medición de la pobreza (% a menos que se indique otra cosa)

Índice de pobreza	1984	1989	1992	1994
Pobreza extrema (US \$ 1 por día)				
Porcentaje de individuos (H)	13.9	17.1	16.1	15.5
Brecha de pobreza (HI)	4.5	6.3	6.1	5.6
FGP (P2)	2.1	3.3	3.1	2.8
Millones de personas	9.9	13.5	13.6	13.8
Pobreza Moderada (US \$ 2 por día)				
Porcentaje de individuos (H)	28.5	32.6	31.3	31.8
Brecha de pobreza (HI)	12.8	15.6	14.8	14.4
FGP (P2)	7.2	9.3	8.9	8.4
Millones de personas	20.4	25.6	26.3	28.4

FUENTE: Nora Lustig y Miguel Szekely, "La evolución de la pobreza y la desigualdad en México", informe preparado para el proyecto: "The Determinants of Poverty in Latin America", auspiciado por el Programa de Desarrollo de la ONU, el Banco Interamericano de Desarrollo y la CEPAL, diciembre de 1997.

El porcentaje de individuos representa a la proporción de individuos que viven por debajo de la línea de pobreza especificada, dividida por el total de la población.

La brecha de pobreza determina la cantidad de dinero que sería necesaria para aumentar los ingresos de todos los individuos pobres hasta alcanzar el nivel de la línea de pobreza, medida como una proporción de la misma.

El FGP (Foster-greer-Thorbecke), o índice P2, pondera a los individuos según su grado de pobreza.

La evidencia también indica una aguda diferenciación entre las regiones sur y central, por un lado, y la parte septentrional del país. La incidencia de la pobreza alcanza el máximo en el sudeste (que incluye a Chiapas, Guerrero y Oaxaca), seguido por el sur (compuesto por Tabasco y Veracruz) y la región central (que incluye a Hidalgo, Querétaro, Tlaxcala, el Estado de México, Morelos, Puebla y a la ciudad de México). La pobreza en el sudeste es más de

cinco veces mayor que en el noroeste, y casi 40 veces mayor que en el Distrito Federal.

Cuadro 3.9. Distribución del ingreso por deciles 1984-1994

Decil	Porcentaje total de ingresos			
	1984	1989	1992	1994
I	0.69	0.68	0.73	0.79
II	1.28	1.36	1.42	1.53
III	1.95	2.08	2.20	2.35
IV	2.99	2.99	3.23	3.31
V	4.53	4.06	4.54	4.52
VI	6.51	5.46	6.19	6.03
VII	8.78	7.35	8.36	8.12
VIII	12.37	10.48	11.30	11.26
IX	18.04	16.02	16.47	16.64
X	42.86	49.53	45.56	45.46
Coeficiente de Gini	58.23	62.05	58.96	58.61

FUENTE: Lustig y Szekely, "La evolución de la pobreza y la desigualdad en México".

De mayor importancia es que, en tanto la pobreza disminuyó en algunas regiones y en otras aumentó muy poco, entre 1989 y 1994 se incrementó en el sur y en el sudeste. Se debe añadir que, mientras el índice que marca la distribución del ingreso entre los pobres (es decir, el índice FGT o P2) muestra que los más pobres entre los pobres, tanto en áreas rurales como urbanas, estaban mejor en 1994 que en 1989, no era éste el caso en esas dos regiones. Los resultados obtenidos son particularmente significativos porque esos Estados eran los principales destinatarios de los esfuerzos para superar la pobreza apoyados por los bancos de desarrollo multilaterales durante el periodo estudiado²⁸⁶.

²⁸⁶ Banco Mundial, "México: Second Decentralization and Regional Development Project", Informe 13032-ME Washington, mayo de 1994.

El impacto que tuvo la crisis del peso y la siguiente recesión sobre el nivel de vida de los hogares fue muy fuerte. El consumo privado cayó al 9.5% en 1995. El desempleo ostensible subió desde un promedio del 3.7% en 1994, hasta un 7.3% en septiembre de 1995. Durante 1995 se perdieron más de un millón de empleos en el sector formal, y el promedio de los salarios reales cayó al 12.5%²⁸⁷.

El término “informal” se refiere a quienes no están protegidos por la ley laboral. A su vez esta categoría se divide en dos: en primer lugar, los propietarios de empresas con menos de 16 empleados que no tienen seguridad social ni beneficios médicos se identifican como autoempleados informales (y de hecho, menos de uno por ciento de estas empresas tiene más de cinco empleados). En segundo lugar, los empleados en estas empresas pequeñas se identifican como trabajadores asalariados informales.

Además, muchas familias perdieron sus casas y otras pertenencias como consecuencia de la presión simultánea de las altas tasas de interés y los menores ingresos, lo que les impidió cumplir con sus obligaciones crediticias. Aunque la tasa de desempleo formal cayó durante 1996 a un promedio del 5.5%, los salarios reales promedio continuaron declinando. Desde el inicio de la crisis hasta julio de 1997, la caída acumulativa del salario real en la manufactura fue del 39%.

Puesto que los asalariados parecen ser los más duramente castigados por la crisis, podría suponerse que la pobreza urbana creció. En cuanto al sector rural, las áreas productoras de bienes comerciables debieron de beneficiarse con la devaluación del peso. No obstante, los ingresos salariales y no salariales del sector agrario cayeron bruscamente; por consiguiente, también debió aumentar la pobreza rural. Más aún, ya que los ingresos no salariales en los sectores no agrícolas aumentaron, debe suponerse que la crisis estuvo matizada por un incremento de la desigualdad de ingresos.

Debido a que la recesión de 1995 fue en gran medida inesperada, especialmente en su magnitud, no se dispuso de una red de protección social

²⁸⁷ Banco Mundial, "México, Poverty Reduction: The Unfinished Agenda", Informe 15692 ME, Washington, diciembre de 1996, p. 22-26.

eficaz. Hubo un esfuerzo por parte del gobierno para limitar el impacto de las medidas de austeridad en los servicios sociales mantenidos con fondos públicos.

La recesión de 1995 provocó un aumento más brusco del desempleo que en 1983. Dado que México no tiene seguro de desempleo y no hubo programas importantes de empleo de emergencia como los de Chile durante sus etapas de crisis, casi un millón de empleos del sector formal se perdieron ese año, según las estimaciones del Banco Mundial. La solución ideal hubiese sido poner en práctica un plan de empleos de emergencia. Aunque nunca es fácil ejecutar tales programas, se perdió un tiempo precioso durante los primeros meses, a partir del comienzo de la crisis.

La liberación comercial fue quizá la más importante de todas las reformas y la de mayor alcance. Aunque no existe una estimación de su efecto sobre la pobreza y la desigualdad en general, hay estudios sobre la brecha salarial entre trabajadores especializados y no especializados en las manufacturas. Puesto que, por lo menos en apariencia, el factor del trabajo que abunda en México es el no especializado, en teoría, la reducción de las barreras al comercio debería impulsar una mejor alternativa de los salarios. Esto no fue así. La brecha entre los trabajadores calificados y los no calificados aumentó considerablemente después de 1985. Esta tendencia concuerda con los hallazgos de otros estudios que indican que las reformas a la educación marcaron una tendencia creciente durante los años ochenta²⁸⁸.

Un tema preocupante para México durante muchas décadas es el de los altos niveles de desigualdad y pobreza. Los datos enumerados indican que la situación no mejoró ni aun durante la incipiente recuperación de principios de los noventa. Si bien la pobreza urbana declinó a ritmo sostenido con el aumento del promedio del salario real, en el sector agrícola aumentó en los estados más pobres. Dos importantes factores explican este aumento en las regiones de por sí ya empobrecidas del país, cuando el gobierno presumiblemente estaría haciendo su mayor esfuerzo para reducirla:

²⁸⁸ Feliciano, Z., "Workers and Trade Liberalization: The Impact of Trade Reforms in Mexico on Wages and Employment", Harvard University, 1993.

- El aumento de la tasa de cambio real afectó los ingresos del sector agrícola.
- El derrumbe del precio del café, al terminar el Acuerdo Internacional del Café, afectó gravemente a regiones pobres como Chiapas.

Aunque el gobierno había emprendido un programa anti-pobreza, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que hacía hincapié en la construcción y refacción de la infraestructura para los pobres, no existían redes de solidaridad auténticas para hacer frente a los choques externos.

Por otro lado, el cese de la intervención estatal en el sector agrario tuvo como consecuencia no deseada una creciente diferenciación social entre los productores. Así pues, la modernización económica de México puede estar produciendo un aumento en los niveles de desigualdad, por lo menos en algunas áreas.

En líneas generales, estos resultados sugieren que, a menos que México se aboque mediante un serio esfuerzo a impulsar la especialización de su población trabajadora, es probable que el proceso de apertura económica empezado en los años 80 se vea acompañado por un alza en la desigualdad de ingresos año tras año.

A fin de reducir la desigualdad en el mediano plazo, la gente necesita preparación académica, niveles razonables de seguridad en los asuntos de salud y formación técnica y práctica para tener acceso a mejores empleos.

3.7 El Sexenio de Zedillo: de la crisis a la recuperación: 1994 - 2000.

Ernesto Zedillo Ponce de León (Ciudad de México; 27 de diciembre de 1951) fue Presidente de México del 1 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2000. Economista mexicano, fue funcionario de la Secretaría de Programación y Presupuesto hasta llegar a ser su titular, después sería titular de la Secretaría de Educación Pública hasta ser electo candidato del Partido Revolucionario Institucional en sustitución de Luis Donaldo Colosio, quien fue asesinado.

A principios de su sexenio se dio la crisis económica más severa en la historia moderna de México. Obligado a dejar en flotación el peso y a plegarse al socorro internacional nada más asumir el cargo por la tormenta financiera que le tocó en suerte enfrentar, Zedillo gobernó seis años decisivos en los que completó la reforma política iniciada por su predecesor, Carlos Salinas, prolongó la línea económica liberal de austeridad presupuestaria y desarme arancelario –que enderezó la macroeconomía, pero que no mejoró la calidad de vida de la población-, y manejó con talante pendular la insurgencia zapatista en Chiapas. En 2000, la victoria del opositor Vicente Fox en los comicios más limpios y democráticos de la historia de México convirtió a Zedillo en el último de quince presidentes consecutivos del PRI.

Los hechos más relevantes de su mandato, aparte de la ya mencionada crisis que marcó todo el sexenio, fueron la reforma electoral mexicana que con la creación del Instituto Federal Electoral, a raíz de la crisis, surgió en México el problema de la cartera vencida de los bancos, y su posterior rescate por parte del gobierno federal, acción conocida como el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA). También, entre los aspectos por los que pasará a la historia se encuentra el hecho de que fue el último presidente del PRI que había gobernado México por más de 70 años consecutivos.

La delicada situación social en algunos estados, alimentada por los abusos cometidos por los gobernantes locales del PRI, obligó a intervenir a Zedillo. Así, en 1996 forzó las dimisiones del gobernador de Nuevo León, Sócrates Rizo García, tras protagonizar un escándalo de corrupción, y del gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa Alcocer, por

intentar ocultar el asesinato de 17 campesinos por las fuerzas de seguridad en la localidad de Aguas Blancas en junio de 1995. Pero fue el heredado conflicto en Chiapas, ahora extendido a otros estados del sur, con su complejo cuadro de insurgencia armada, reivindicaciones indígenas de autogestión y reparación socioeconómica, y monopolio de las estructuras productivas y de poder por la oligarquía priísta, el problema más acuciante. Zedillo abordó este conflicto aplicando una política del palo y la zanahoria.

Tras fracasar las negociaciones con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en febrero de 1995, el presidente ordenó al Ejército cercar la selva Lacandona y capturar al líder de la revuelta, el Subcomandante Marcos, pero cinco días después mandó detener las operaciones.

El 21 de abril, representantes del Gobierno y la guerrilla reanudaron las conversaciones en el pueblo de San Andrés Larrainzar sobre la base de las demandas planteadas por la última, las cuales condujeron desde septiembre de ese año hasta febrero de 1996 a una serie de compromisos puntuales de aplicación incierta. Los denominados Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígenas, firmados el 16 de febrero de 1996, quedaron en papel mojado cuando la guerrilla acusó al Gobierno de hacer del texto una interpretación unilateral y no ajustada al espíritu que lo había impulsado.

El rechazo del Gobierno federal a la iniciativa de ley de la Comisión parlamentaria de Concordia y Pacificación (COCOPA), relativa precisamente a los derechos de los indígenas, más la negativa de Zedillo a conceder cualquier menoscabo de la autoridad federal en el territorio controlado por el EZLN, el cual se aprestaba a crear unas instituciones autónomas de base popular, propiciaron la reproducción de los enfrentamientos armados. Quedó configurada así una dinámica oscilante entre el diálogo y la represión que dejó en suspenso cualquier desenlace negociado.

En política económica, las dinámicas de integración económica guiaron el hacer exterior de Zedillo, que se caracterizó por un pragmatismo liberal. Así, se alentó el buen entendimiento con Estados Unidos que concentraba las tres cuartas partes de todas las transacciones comerciales de México. En 1998 el 76% de las exportaciones y el 70% de las importaciones mexicanas tuvieron a Estados Unidos como destino y origen; su valor sumó los 187.000 millones de

dólares, cifra que suponía un incremento del 120% con respecto a 1993, el año previo a la entrada en vigor del TLCAN²⁸⁹.

La tendencia siguió creciendo con rapidez hasta el final del sexenio, sobre todo en las exportaciones, consolidando a México, colocado ya por delante de Japón y China, como el segundo socio comercial de Estados Unidos después de Canadá. Los bajos costes salariales de México propiciaban fuertes inversiones empresariales de los socios del norte, fundamentalmente en el sector de las maquiladoras o empresas de ensamblaje de productos destinados a la exportación.

Como se ha dicho, el sexenio de Ernesto Zedillo empezó con la peor crisis a la que México ha tenido que enfrentarse en toda su historia; de hecho todo su mandato quedó hipotecado por este lastre, que al menos en cuanto a lo social, ha seguido teniendo repercusiones hasta ya bien avanzado el gobierno de Vicente Fox. Este episodio nos plantea por lo menos tres interrogantes.

- ¿Cuál fue la causa de la devaluación de diciembre de 1994?
- ¿Por qué la devaluación pudo transformarse en una crisis financiera?
- ¿A qué se debió la drástica caída de la producción en 1995?

El TLCAN entró en funcionamiento en enero de 1994. En consecuencia, se generaron expectativas en torno a un desempeño económico favorable. Sin embargo, muy pronto las buenas noticias fueron acompañadas por las malas. A causa de la sostenida recuperación económica de los Estados Unidos y los temores a las presiones inflacionarias, en 1994 la Reserva Federal resolvió elevar las tasas del fondo federal hasta 6 veces durante el año. La consecuencia fue un aumento de los rendimientos de los instrumentos financieros en los Estados Unidos.

Según diversos estudios, los flujos de capitales hacia los mercados emergentes son muy sensibles a los retoques de la tasa de interés de los Estados Unidos. El alza del interés en los Estados Unidos provocó serios problemas a los

²⁸⁹ Banco de México. "La Economía Mexicana: Informe Anual". 2001. Pág. 15-25.

países que dependen de la posibilidad de atraer capitales para financiar su déficit externo y mantener la paridad cambiaria²⁹⁰.

Además de lo expuesto, 1994 fue un año de alborotos políticos sin precedentes en México. En enero se levantaron los zapatistas en Chiapas, en marzo fue asesinado el candidato presidencial Luis Donaldo Colosio, en septiembre el secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Maseu, también fue asesinado, y todo esto en año electoral.

Estos eventos cambiaron la percepción de los inversores respecto a la política mexicana. Por primera vez en muchas décadas la estabilidad política de México no podía garantizarse.

Mayores utilidades en el extranjero y un aumento de la incertidumbre en cuanto a la política redujeron la entrada de capitales. Las reservas internacionales reflejaban esos cambios, especialmente tras el asesinato de Colosio. En pocos días las reservas cayeron de 26.000 a 18.000 millones de US\$, una disminución de casi un 31% en menos de un mes.

En esas circunstancias, el gobierno tenía dos opciones. Podía acelerar el ritmo de los ajustes cambiarios o elevar su techo desplazando ligeramente la banda cambiaria. Como alternativa, podía no hacer modificaciones a la política cambiaria y elevar, en cambio, la tasa de interés interna, utilizar hasta determinado límite las reservas de divisas y lanzar más instrumentos de la deuda indexados al dólar -denominados Tesobonos- para desalentar la fuga de capitales.

Las autoridades eligieron la segunda opción, principalmente porque debieron suponer que se daría un cambio de expectativas en el futuro inmediato. En consecuencia, el interés de los bonos del tesoro mexicano a veintiocho días (Cetes) subió al 15.79% en abril de 1994, un incremento moderado, y se expandió rápidamente el monto de Tesobonos emitidos. Debe observarse que el aumento de la tasa de interés no llegaba a equipararse con las subidas de los intereses de los Estados Unidos.

²⁹⁰ Calvo, G., Leiderman, L., y Reinhart, C., "Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America," FMI Staff Papers, vol. 40, marzo 1993, pp. 108-151.

Es interesante observar que, inicialmente, la política de mantener intacta la tasa de cambio recibió el apoyo tácito de los Estados Unidos y Canadá. Una muestra de ello es que ambos países acordaron un swap (canje) por casi US\$ 7.000 millones tras el asesinato de Colosio.

La decisión de no modificar la política cambiaria inmediatamente después del asesinato de Colosio fue fuertemente influida por consideraciones políticas. En particular, el presidente Salinas había designado como nuevo candidato presidencial a Ernesto Zedillo, quien no gozaba de mucha popularidad dentro del PRI. Con la nueva situación era aún más importante crear un clima económico favorable en los meses anteriores a las elecciones de agosto. Una devaluación del peso podría haber puesto en peligro las perspectivas económicas para el corto plazo²⁹¹.

Después de abril de 1994, el tipo de cambio del peso en relación con el dólar se ubicaba frecuentemente en el techo de la banda. Sin embargo, el Banco de México opinaba que la relativa estabilidad de sus reservas internacionales, unos US \$ 17.000 millones hasta noviembre, era un claro indicio de que el peso no se hallaba sometido a presiones incontrolables.

La realidad nos muestra que el enorme incremento de los Tesobonos en poder del público indicaba que algo anómalo estaba sucediendo. Desde marzo, la suma de los Tesobonos aumentó de US\$ 3.100 millones a 12.600 en junio; 19.200 en septiembre y 29.200 en diciembre.

Durante el año, la composición de la deuda interna del gobierno se modificó radicalmente. En diciembre de 1993, el 76.5% estaba en Cetes, y los Tesobonos alcanzaban el 4.8% del total. En diciembre de 1994, el 14.2% de la deuda estaba en Cetes, y 80.6% estaba en Tesobonos.

Evidentemente, muchos inversores, temiendo una devaluación, preferían poseer instrumentos de la deuda mexicana que, aunque redimibles en pesos, estuviesen indexados al dólar. El aumento sistemático de la cantidad de Tesobonos en poder del público debió interpretarse como una señal de la falta de credibilidad del tipo de cambio vigente.

²⁹¹ Jorge Mariscal, "The Mexico Peso Crisis: In Search for Value in Latin American Equities" Goldman Sachs, New York, marzo, 1995.

Esta dolarización de la deuda pública interna puede explicar la sorprendente estabilidad de las reservas internacionales a partir de abril, en vista del alza de las tasas de interés externas y la incertidumbre política interna. Los Tesobonos acabaron por dar al gobierno mexicano y a sus acreedores lo que a la postre resultó una falsa sensación de seguridad. Para los inversores, los Tesobonos indicaban el compromiso del gobierno con el régimen cambiario, ya que el propio gobierno asumía una alta porción del riesgo cambiario. No obstante, los US\$ 29.000 millones de Tesobonos emitidos fueron una de las principales causas de la crisis financiera que siguió a la devaluación de diciembre de 1994.

La disminución del ingreso de capitales fue acompañada por una política monetaria que resultó incompatible con la política cambiaria. Las autoridades monetarias neutralizaron la caída de las reservas de divisas aumentando el crédito interno neto, de modo que se mantuviera aproximadamente constante la base monetaria. Esto produjo una caída de la tasa de interés interna a partir de julio, tendencia opuesta a la evolución de la tasa de interés de los Estados Unidos.

Estas presiones se mantuvieron durante agosto, aun cuando las elecciones presidenciales se llevaron a cabo sin sobresaltos y el candidato del PRI, Ernesto Zedillo, ganó cómodamente. Contrariamente a lo esperado, no se reanudó el ingreso de capitales externos, ni aun después de que el presidente electo hubiera suscrito, en septiembre, el compromiso del pacto de mantener el régimen cambiario.

La incertidumbre política volvió a exacerbarse cuando el secretario general del PRI, José F. Ruiz Massieu, fue asesinado a fines de septiembre.

En vista del alza de las tasas de interés en los Estados Unidos y la necesidad de financiar un déficit de cuenta corriente próximo a US\$ 30.000 millones en 1994, y un déficit similar anticipado para 1995 (y recordando que aproximadamente cada seis años, desde 1976, el gobierno había renegado de su promesa de no devaluar precisamente en el último año de cada periodo

presidencial), los inversionistas, especialmente los mexicanos, canjearon en noviembre sus pesos por dólares a un ritmo más acelerado²⁹².

Para el 16 de diciembre, las reservas de divisas ya habían descendido hasta alrededor de US\$ 11.000 millones, el equivalente a las importaciones de 1.7 meses. Ante la disminución de las reservas internacionales, se acordó elevar el techo de la banda cambiaria. El 20 de diciembre, después del anuncio, el dólar alcanzó el límite de la nueva paridad casi de inmediato, y se estima que al cabo de dos días otros US\$ 5.000 millones habían salido del país.

El mensaje de los mercados era claro: el nuevo techo de la paridad cambiaria no era creíble. El 21 de diciembre, las autoridades no tuvieron más alternativa que dejar flotar libremente la tasa de cambio. Lo que siguió fue una debacle financiera con importantes efectos colaterales en otros países, particularmente de Latinoamérica.

La experiencia mexicana a fines de 1994 reveló -como había sido el caso de Chile 12 años antes- que financiar el déficit de cuenta corriente mediante flujos volátiles de capital puede derivar en graves crisis, aun cuando el déficit resultara a consecuencia de la acción de las fuerzas del mercado.

Lo curioso acerca de la política mexicana en 1994 no es que el gobierno intentara evitar una devaluación a toda costa -eso sería una reacción típica en muchos países en desarrollo (y también en los desarrollados)-, sino que, una vez que hubo decidido no modificar la política de la tasa de cambio, no se hubiera asegurado que las demás medidas macroeconómicas, en particular la política monetaria, se mantuvieran acordes con este objetivo, en vista del menor ingreso de capitales. Particularmente, es incomprensible que se hubiera permitido la caída de la tasa de interés interna aun cuando la externa se hallaba en alza y las expectativas de una devaluación iban en aumento, como lo revela el intento de los inversores, mexicanos y extranjeros, de cambiar Cetes por Tesobonos en forma casi total.

Una interpretación obvia de las decisiones en cuanto a la política económica en 1994 es que el presidente Salinas estaba dispuesto a evitar (o postergar) una

²⁹² US, General Accounting Office, "Mexico's Financial Crisis", pp. 65-77.

devaluación justo antes de las elecciones presidenciales en agosto, costara lo que costara.

Sin duda, permitir la conversión de Cetes a Tesobonos y resistirse a devaluar fueron medidas determinadas, al menos en parte, por la necesidad de crear un clima armonioso para las elecciones. Pero sorprendentemente, una vez realizadas, la política monetaria que produjo una ulterior caída de la tasa de interés interna no sólo se mantuvo, sino que fue intensificada hacia fines de año.

Una explicación de porqué el gobierno no tomó las medidas necesarias para armonizar la política macroeconómica es que los funcionarios estaban preocupados por el efecto potencialmente desestabilizador que el alza de las tasas de interés internas pudiera tener sobre un sistema bancario debilitado. Elevar la tasa de interés lo suficiente como para haber evitado la devaluación hubiese supuesto un cambio previamente concertado de la respuesta de las autoridades ante su profunda preocupación con respecto a la solidez del sistema bancario y al escaso nivel de la actividad económica.

Como se ha visto en el capítulo anterior, arriesgar una crisis bancaria no tenía sentido, ya que las autoridades monetarias estimaron que la merma de los aportes de capital sería temporal y los mercados no tardarían en volver a la "normalidad" en cuanto hubieran recobrado la confianza. Esta apreciación fue errónea, y el haber errado por exceso de optimismo resultó muy grave²⁹³.

En cuanto se permitió la flotación del peso el 21 de diciembre, se pensó que después de unos días de tumulto en el mercado, durante los cuales los especuladores harían sus ganancias, la situación se estabilizaría. En cambio, el peso continuó por la pendiente y se avecinó una crisis financiera. A mediados de enero de 1995, México parecía irremediablemente encaminado hacia el colapso financiero.

¿Por qué la devaluación provocó una crisis financiera? Si bien es cierto que diversos analistas habían vaticinado que tarde o temprano habría de producirse una devaluación forzada del peso, prácticamente ninguno predijo la crisis financiera que provocó. La mayoría de los economistas del mundo académico,

²⁹³ *Ibíd.*

de los gobiernos y de las instituciones de crédito multilaterales de Washington, se sorprendió verdaderamente ante la intensidad de la respuesta del mercado ante la devaluación. Era evidente que se había producido un grave error de cálculo²⁹⁴.

Cuando se permitió la flotación del peso, el gobierno de México poseía reservas internacionales por US\$ 6.000 millones y obligaciones inmediatas por un total de US\$ 3.300 millones de Tesobonos en enero de 1995, y US\$ 9.900 millones más en el primer trimestre de 1995. Antes de la devaluación, las autoridades mexicanas -y los mercados- suponían que los Tesobonos pendientes de pago serían renegociados sin dificultad. Sin embargo, después de la devaluación, el hecho de que las autoridades mexicanas no tuvieran la cantidad suficiente de dólares para rescatar los Tesobonos que maduraban en las próximas semanas se convirtió en un asunto crucial para los mercados.

No importaba que México tampoco hubiera podido hacer frente a la totalidad de sus obligaciones (privadas y públicas) de corto plazo en dólares, ni que gran cantidad de países tuvieran similares problemas si los mercados se hubiesen rehusado a renegociar todas sus obligaciones a corto plazo. Decididamente, la devaluación desató el pánico.

De entre todos los factores, merece la pena destacar que existía una preocupación de que el gobierno de México no estuviera capacitado para la conducción de la economía. El modo en que se manejó la devaluación durante la semana del 19 de diciembre hizo parecer inexperto y confundido al nuevo gobierno. El hecho de haber llevado adelante la devaluación a pesar de las reiteradas promesas en sentido contrario dio lugar a un grave deterioro de su reputación. Fuera o no cierto, a los ojos de los inversionistas de los Estados Unidos, el gobierno mexicano había perdido el control de la situación, carecía de una estrategia para limitar los perjuicios a los inversionistas y había faltado a su palabra en cuanto al compromiso de no devaluar.

Unido a lo anterior, la devaluación provocaba una presión considerable sobre las finanzas públicas dado que las obligaciones estaban indexadas al dólar.

²⁹⁴ Guillermo Calvo resultó una notable excepción por cuanto presentó una advertencia respecto a la desestabilización que pudiera llegar a provocar una devaluación. En "Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America", FMI Staff Papers, vol. 40, marzo de 1993.

Además, el hecho de que los nuevos inversionistas en México eran, principalmente, administradoras de fondos de pensiones carentes de experiencia en el manejo del riesgo cambiario, provocó que rápidamente entrara el pánico.

Por último, a consecuencia de esa falta de comunicación, confianza y sinceridad, los inversionistas comenzaron a suponer que, de acuerdo con la lógica, el gobierno mexicano pudiera llegar a imponer el control de capitales, y hasta caer en el incumplimiento de sus obligaciones.

Al fin y al cabo es lo que había hecho con las cuentas de Mexdólares a mediados de 1982, cuando fueron convertidas a pesos con una tasa de cambio casi un 50% por debajo de la del mercado. El hecho de que al frente del Banco Central se encontrara la misma persona durante ambas crisis no generaba mucha confianza.

En cuanto empezó a circular el rumor de que se estaría considerando el control sobre la salida de capitales, o que existía la posibilidad de que se forzara una reestructuración de la deuda (o una cesación de pagos), se desencadenó el pánico. Una manifestación de tal pánico se vio en la renuencia del mercado a renegociar los Tesobonos que debían ser rescatados en la semana inmediatamente posterior a la devaluación²⁹⁵.

Los Estados Unidos tomaron la iniciativa de proveer un paquete de rescate de US\$ 18.000 millones. Este monto resultó insuficiente para tranquilizar a los inversionistas. Las obligaciones que vencían en 1995 ascendían a unos US\$ 50.000 millones, importe mucho mayor que la suma de las reservas del Banco de México, unos US\$ 6.000, y el paquete de rescate mencionado.

Pronto resultó evidente que para calmar a los mercados y poner fin al drenaje financiero, el paquete de salvamento debía ser lo suficientemente importante como para apaciguar el temor a la suspensión de pagos. De otra manera, el furor por vender no se detendría y se extendería a otros mercados. A fines de enero de 1995, se armó un paquete de salvamento de casi US\$ 50.000 millones, con los Estados Unidos y el FMI a la cabeza.

²⁹⁵ David Folkerts-Landau y Peter M. Garber, "Derivative Markets and Financial System Soundness", informe preparado para el Programa sobre Solidez Bancaria y Política Monetaria en un Mundo de Mercados de Capital Global del Instituto del MAE y el FMI, 1997, p. 6-9.

Como ya se ha visto, diversos factores contribuyeron al efecto desestabilizador de la devaluación. Básicamente el episodio tenía muchos elementos propios de una profecía “auto cumplida”. Los rumores iniciales sobre control de la salida de capitales no hubiesen alterado los mercados, los Tesobonos quizá habrían podido renegociarse y las presiones sobre el peso mediante operaciones especulativas no hubiesen tenido lugar.

La finalidad de un paquete de rescate en estas circunstancias es evitar que las decisiones individuales del mercado lleguen a producir consecuencias que dejen a todo el mundo mal parado. Sin embargo, para que sea realmente eficaz, la medida financiera debe existir antes de que los rumores generen decisiones adversas. En México, el paquete de rescate llegó demasiado tarde para eso. Su principal contribución no fue impedir la crisis del peso, sino ponerle fin, evitando que se extendiera hasta alcanzar proporciones globales.

En 1995 la caída del PIB en México fue del 6%; se duplicó el desempleo hasta alcanzar un promedio del 6% para ese año, y el salario real industrial se redujo en un 13.5%.

Si bien la situación hubiese sido indudablemente mucho peor sin la ayuda financiera, resulta sorprendente que un programa financiero de la magnitud del que se aplicó no sirviera para atenuar la crisis económica.

Al plantearse la crisis del peso, el gobierno se enfrentó, esencialmente, con cuatro problemas fundamentales:

- La reestructuración de su deuda a corto plazo,
- La reducción del déficit de cuenta corriente a un nivel manejable.
- La instauración de las reservas internacionales a un nivel aceptable.
- La implementación de una reestructuración del sistema financiero, junto con un programa financiero para el sistema bancario y para sus deudores.

Al mismo tiempo, debía poner en funcionamiento un programa de estabilización para evitar una inflación descontrolada. La concreción de estos fines requería, entre otras cosas, una combinación de estrictas medidas de política fiscal y

monetaria. La severidad de estas políticas estaba en relación inversa con la disponibilidad de ingresos de capital. Cuanto mayor fueran los ingresos netos, menor sería la necesidad del ajuste. Sin embargo, nadie podía prever la respuesta de los mercados, ni aun con la disponibilidad del paquete de rescate²⁹⁶.

Además del ajuste de la política monetaria, el gobierno mexicano acordó incrementar el superávit fiscal básico al 3.4% del PIB; para conseguirlo incrementó el impuesto del valor añadido del 10 al 15%. La medida fue muy impopular, pues una vez más, todo el peso del ajuste caía sobre las clases menos pudientes. Los sindicatos no dieron su apoyo a este programa y el gobierno decidió seguir adelante fuera del Pacto.

Como era esperable, con el alza de las tasas de interés y la devaluación se potenciaron los problemas de los bancos mexicanos. El gobierno se vio obligado a poner en práctica diversos programas de apoyo financiero para auxiliar a los bancos y a sus deudores, cuyo costo se estimó entre el 7 y el 12% del PIB, según distintas fuentes.

Pese a todo, la evidencia de una recuperación se produjo gracias a las exportaciones. En 1995 éstas tuvieron un aumento real del 33%, en tanto el consumo privado y la inversión privada se contrajeron un 9.5 y un 31.2%, respectivamente. La economía registró un rápido vuelco, mucho más rápido que durante la crisis anterior. La recuperación de la producción comenzó en el tercer trimestre de 1995 y el PIB aumentó un 5.2% durante 1996, y un 7% durante 1997. En el segundo trimestre de 1997, el PIB creció a un nivel récord del 8.6%.

Como resultado de la devaluación y la caída de los ingresos reales, las importaciones sufrieron un fuerte retroceso del orden del 12.8%. La combinación de mayores exportaciones y menores importaciones hizo que la balanza comercial pasara de un déficit de US\$ 18.500 millones (4.4% del PIB) en 1994, a un superávit de US\$ 7.100 millones (2.5% del PIB) en 1995. El importante déficit de la cuenta corriente, de US\$ 29.700 millones (7.1 % del

²⁹⁶ *Ibíd.* Pag. 140-145.

PIB) en 1994, prácticamente desapareció reduciéndose a US\$ 1.600 millones (0.6% del PIB) en 1995.

El PIB creció un 5.2% en 1996, y un 7.0% en 1997. La inversión privada comenzó a repuntar creciendo un 15.3% en 1996, y un 25.7% en 1997. El consumo privado respondió más lentamente: creció un 2.2% en 1996, y un 6.3% en 1997. En general, la rapidez con que se manifestó la recuperación de México indica que la crisis se debió más bien a un factor de iliquidez de corto plazo que a problemas estructurales más profundos²⁹⁷.

Durante 1996, México pudo atraer importantes inversiones de cartera, por unos US\$ 14.100 millones. La inversión extranjera directa también fue significativa, subrayando el impacto que pudo tener el TLCAN. Entre 1994 y 1996, el promedio de las inversiones directas casi doblaba las cifras de los tres años anteriores a la vigencia del TLCAN.

Los ingresos de capitales reavivaron rápidamente las preocupaciones del valor del peso. Aunque el Banco de México neutralizara el efecto de esos grandes ingresos de capitales aumentando las reservas de divisas, éstos provocaron una apreciación del peso. Entre enero de 1996 y agosto de 1997, el peso se apreció en un 19%. Igual que en el pasado, esto preocupó a algunos inversionistas con respecto al ritmo de la recuperación, aunque no hubiera otra crisis en el horizonte.

Sin embargo, un indicio de la menor vulnerabilidad de México fue su respuesta a los impactos de la crisis financiera de Asia, a fines de 1997. En este episodio, el peso emergió tras una devaluación relativamente leve, para alivio de los exportadores y los inversionistas de cartera.

²⁹⁷ *Ibíd.*

3.8 El sexenio de Vicente Fox: 2000 – 2006.

En el año 2000 ocurrió en México un suceso político sin precedentes: por primera vez desde la revolución iba a gobernar un presidente que no era del PRI. Vicente Fox Quesada (Ciudad de México, 2 de julio de 1942) del Partido de Acción Nacional (PAN), dentro de la llamada Alianza por el Cambio²⁹⁸, había ganado las elecciones y se pronosticaban vientos de cambio y esperanza en México.

Vicente Fox asumió la presidencia con uno de los índices de popularidad más altos en la historia reciente de México. Sin embargo, muy pronto su popularidad se fue minando, principalmente por desacuerdos en torno al cambio que significaba su presidencia, siendo duramente criticado por la oposición. Aconsejado por su Secretario de Hacienda, Francisco Gil Díaz, promovió una reforma fiscal que contemplaba gravar con el impuesto al valor añadido el consumo de alimentos, medicinas, colegiaturas de escuelas privadas, libros y revistas, entre otros. Esta reforma fue muy polémica, y finalmente fue rechazada por la oposición en el congreso.

La segunda gran medida que fracasó en los primeros años del sexenio gubernamental fue el aeropuerto de Texcoco. Desde el inicio de su mandato Vicente Fox se había comprometido a mejorar la infraestructura de México con la construcción de un nuevo aeropuerto en la zona metropolitana de la Ciudad de México. Después de varios estudios de viabilidad, el 22 de octubre del 2001 se determinó que la obra sería realizada en terrenos del lago de Texcoco. Para su realización, era necesario expropiar 4.550 hectáreas pertenecientes a ejidatarios, por las que se pagarían 7 pesos por metro cuadrado. Los campesinos afectados hicieron varias protestas e iniciaron trámites legales, impugnando ante los tribunales federales el decreto de expropiación.

Hubo protestas de ejidatarios en diferentes zonas de la ciudad de México durante varios meses. Así, ante la presión de los campesinos, la Presidencia de la República decidió cancelar el proyecto del nuevo aeropuerto.

²⁹⁸ La Alianza por el Cambio estuvo compuesta por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y con el apoyo del candidato del ahora extinto Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM)

En política exterior, el sexenio de Vicente Fox estuvo marcado por varios desencuentros tanto con los Estados Unidos, como con los principales países de Latinoamérica.

Las relaciones con EE.UU. se tensionaron debido a que el Gobierno de Vicente Fox manifestó su rechazo a la guerra de Irak de manera oficial en el Consejo de Seguridad en la ONU. Esta posición coincidió en un mal momento, pues en esos años, México buscaba el apoyo del presidente Bush para un acuerdo migratorio que nunca llegaría a concretarse.

Respecto a América Latina, el gobierno de Fox no tuvo mucha sintonía con sus vecinos del sur. El alejamiento de México con América Latina se produjo principalmente con los países de la región que tenían gobiernos de tendencia de izquierda, pero elegidos democráticamente en las urnas. Los desencuentros principales con América Latina durante su mandato fueron los siguientes:

Con Brasil, México tenía firmado un acuerdo de amistad y cooperación que incluía la dispensa recíproca de visas. El acuerdo fue roto unilateralmente por el gobierno de Vicente Fox en el 2005 y se pasó a exigir visas a ciudadanos de este país y de Ecuador.

Unido a esto, contrario a la costumbre que impone la importancia de México en la región, Vicente Fox no acudió, pese a estar invitado, a la toma de posesión de los gobiernos electos en Uruguay, Bolivia y Chile.

En noviembre de 2005, Fox criticó a los miembros del MERCOSUR Argentina, Paraguay y Uruguay, que junto con Venezuela eran contrarios a formalizar la iniciativa estadounidense del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). La defensa categórica del ALCA hecha por Fox sorprendió a muchos analistas políticos mexicanos y de Latinoamérica debido a que el ALCA no figuraba entre las prioridades de la política exterior mexicana, al contar México con el TLCAN.

En el apartado migratorio, Vicente Fox es el presidente de México que más se pronunció por lograr un acuerdo migratorio entre EE.UU. y México, convirtiendo este tema durante su sexenio en el eje principal de sus encuentros con el Presidente Bush. Desde el inicio de su mandato se mantuvieron

conversaciones en EE.UU. para lograr una reforma migratoria. Sin embargo, los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 congelaron toda posibilidad de llegar a un acuerdo. A lo largo de su sexenio, Vicente Fox buscó una reforma migratoria con los EE.UU. que nunca se concretó.

Contrariamente al acuerdo buscado por Fox, el gobierno de Bush construyó y reforzó el muro fronterizo en la frontera con México, y envió a 6,000 miembros de la Guardia Nacional para apoyar las labores de la patrulla fronteriza.

No obstante este serio revés político y social, el gobierno de Vicente Fox logró ciertos derechos y apoyos para los mexicanos en los Estados Unidos tales como:

- La expedición de la Matrícula Consular, la cual es aceptada por diversos bancos y gobiernos estatales como identificación válida,
- Se consiguió una disminución en las tarifas telefónicas desde EEUU hacia México, así como la disminución del costo del envío de remesas por los emigrantes.

Respecto a las políticas sociales, en el sexenio de Fox se implementaron las becas a estudiantes de escasos recursos de nivel primaria y secundaria, preescolar, maternal y apoyo económico a familias marginadas.

A finales de 2005, el presidente Fox declaró su intención de aplicar un plan de ayuda económica a personas ancianas de escasos recursos que se implementó en marzo de 2006. Este último programa levantó importantes críticas de la oposición, pues éste fue un programa muy popular aplicado por primera vez en la Ciudad de México por Andrés Manuel López Obrador del Partido Reformista Democrático (PRD), de tendencia izquierdista, y entonces fue criticado duramente por Fox.

De modo adicional, se ha aumentado la capacidad de asistencia en los servicios de salud a personas sin seguridad social con la implantación del Seguro Popular.

Respecto a los asuntos de investigación y desarrollo, el plan de la administración de Vicente Fox para el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, planteaba que el 1% del PIB anual fuera dedicado a

estos asuntos. Sin embargo, nunca se llegó ni al 50% de lo estipulado; el presupuesto de esta organización para el año fiscal 2006 fue del 0,33%, del PIB, y el año que más se invirtió, el año 2004, el Gobierno Federal invirtió en investigación y desarrollo el 0,41% del PIB. Estas cifras se quedan muy detrás de los países del entorno de México, donde Brasil invierte el 0,95% y Chile el 0,6% de sus PIB.

Como se mostró en el apartado anterior, a partir del año 1998, México estaba manteniendo una recuperación económica acelerada, saliendo –al menos en lo que respecta a las cifras macroeconómicas- de la terrible crisis de 1994. Con la llegada del PAN existían muchas esperanzas de que esta recuperación de las cifras macro económicas pudieran llegar a los grupos sociales más desfavorecidos de la sociedad mexicana.

Como se analizará en el siguiente capítulo, si bien se mejoran las cifras en el combate contra la pobreza, éstas evolucionan de un modo muy lento; incluso mejoran por debajo de la media de Latinoamérica.

México es la décima economía más importante del mundo en relación con el peso económico de su Producto Interior Bruto, pero en éste mismo indicador per capita se ubica como el segundo país más pobre de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)²⁹⁹.

Estos datos permiten dos reflexiones previas:

1. La economía agregada tiene una buena posición más por volumen poblacional que por sus niveles de productividad y competitividad.
2. Se revelan las deficientes oportunidades para el adecuado desarrollo del capital humano de la población; esto se confirma en la posición 53 en el ámbito internacional respecto al “Índice de Desarrollo Humano”, con un valor de 0.821 para 2005. En este índice se integran elementos relativos a la educación, la salud y el ingreso³⁰⁰.

El país representa una economía grande con incongruencias de orden financiero y fiscal que no hacen más que deteriorar el estado general del capital

²⁹⁹ OCDE. 2005. “Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud en México”. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

³⁰⁰ PNUD: “Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: Migración y Desarrollo Humano” 2007.

humano en la población; baste mencionar que México recauda en impuestos apenas un 15.4% del PIB, porcentaje muy por debajo de economías con características similares como Brasil (21.2%), Argentina (18.1%) o Chile (17.9%)³⁰¹.

El sexenio gubernamental de Vicente Fox, en lo económico, estuvo marcado por la estabilidad de las principales variables macroeconómicas, que al cierre de 2006 quedaron como sigue³⁰²:

- **PIB:** La economía mexicana creció en 2006 a una tasa anual del 4,8%, el nivel más alto alcanzado durante la administración del Presidente Fox.

No obstante, aunque los datos de 2006 son muy positivos, también es cierto que el promedio de crecimiento durante la administración del Presidente Fox ha sido moderado, con un promedio de un triste 2,2% anual. Por otra parte, cabe mencionar que de acuerdo con las cifras del Fondo Monetario Internacional, México creció un 3,5% en 2007, por debajo del promedio para Latinoamérica, fijado en un 3,8%.

- **Inflación:** En 2006, la inflación cerró en 4,05%, que si bien es un nivel históricamente bajo quedó fuera del rango de control establecido por Banco de México del 3% y lejos del nivel registrado en 2005 de 3,33%, el más bajo en 30 años.

La inflación se aceleró en la segunda mitad de 2006 debido, entre otros, al aumento en los precios de algunos productos como el tomate, el azúcar y la tortilla de maíz (componentes importantes de la cesta del consumidor mexicano).

- **Tipos de Interés:** La tasa de interés de Cetes a 28 días (Certificados de Tesorería) cerró 2006 en el 7,02%, lejos del mínimo del 4,14% que se registró en julio de 2003, aunque por debajo del 8,9% estimado por el Gobierno a comienzos de año.

³⁰¹ *Ibíd.*

³⁰² Todas las cifras están tomadas del banco de México. "Indicadores económicos" 2007.

Pese a que la inflación cerró fuera del rango establecido por el Banco de México los tipos se mantuvieron con cierta tendencia a la baja a lo largo de todo el año.

- **Desempleo:** La tasa de desempleo alcanzó su nivel más bajo desde 1985 en el año 2000 con un 2,21%, para después ascender hasta el 3,47% en 2006. Durante 2004 y 2005, años de crecimiento del PIB, la creación de empleo fue claramente deficiente.

En 2006, el número de nuevos puestos creados fue de más de 879.000, el mayor crecimiento en los últimos seis años, pero esta cifra sigue siendo insuficiente para absorber el incremento de la población activa, dada la estructura demográfica del país. Se estima que el mercado interno requiere alrededor de 1,2 millones de empleos nuevos cada año para absorber la nueva fuerza laboral. Si la estimación es correcta, significa que la economía necesita crecer a tasas del 6 / 7%.

No obstante, hemos de tener en cuenta que el método utilizado para la contabilización de este indicador (Tasa de Desempleo Abierto) subestima notoriamente el desempleo real, lo que provoca que sea poco representativo y no utilizable a efectos de comparaciones internacionales.

- **Cuentas Públicas:** El presupuesto aprobado para el año 2006 se ubicó en 1.973.000 millones de pesos.

En lo que a la deuda pública se refiere, a cierre de 2006, el saldo de deuda interior bruta se situó en 1.741.407 millones de pesos, lo que representa un 17,8% del PIB y el saldo de la exterior bruta quedó en 54.766 millones de dólares, lo que supone un 6,1% del PIB. Con este dato, la deuda total bruta del sector público se ubicó en 214.807 millones de dólares, el 23,9% del PIB.

En 2006 se alcanzó un superávit de 0,23% del PIB, situación que no se había planteado desde 1996. Por último, la recaudación fiscal como proporción del PIB alcanzó un nivel de 9,94% el más alto durante la administración de Vicente Fox, aunque lejos del nivel que se registra en otros países OCDE.

- **Balanza Comercial:** En 2006, la balanza comercial registró un déficit de 6.133 millones de dólares, uno de los menores de la historia de México.

Las exportaciones mexicanas alcanzaron los 249.997 millones de dólares en dicho periodo, con un incremento anual del 16,7%. Las exportaciones no petroleras aumentaron más del 15% mientras que las petroleras lo hicieron en casi el 23%. La composición de las exportaciones de mercancías fue la siguiente: un 81,1% de bienes manufacturados; un 15,6% de productos petroleros; un 2,8% agropecuarios y un 0,5% de productos extractivos no petroleros.

Con respecto a las importaciones, éstas sumaron los 256.130 millones de dólares, lo que significó un aumento del 15,5% con respecto al nivel observado en el mismo periodo del año anterior. La estructura de las importaciones fue la siguiente: un 73,7% son bienes de uso intermedio; un 11,9% bienes de capital y un 14,4% bienes de consumo.

La cuenta corriente de la Balanza de Pagos presentó un déficit de 1.770 millones de dólares en 2006, cifra que representa un 0,2% del PIB y su menor nivel desde 1988.

Aparte de estas cifras, en el año 2006, el riesgo soberano cerró en 99 puntos básicos y siguió una tendencia descendente marcando un nuevo mínimo el 10 de mayo de 2007 en 79 puntos básicos. La confianza en la economía mexicana se tradujo, además, en una fuerte entrada de capital extranjero. Según el informe de la UNCTAD, en 2006 México se mantuvo en la novena posición entre los mayores receptores de IED, y el primero de Latinoamérica, con 18.000 millones de dólares frente a los 16.000 millones de Brasil. Además, México recibió un destacado volumen de remesas -más de 20.000 millones de dólares-, cifra récord que, junto a los elevados ingresos por exportación de petróleo, ayudaron a compensar el déficit en cuenta corriente³⁰³.

Con las principales variables macro bajo control, quedan pendientes, sin embargo, políticas sociales y económicas que ayuden a resolver la precariedad laboral y la pobreza y seguro hubieran dado un impulso al crecimiento y

³⁰³ UNCTAD “World Investment Report 2006”. 2007. Pag. 25-35.

desarrollo de la economía del país. En este sentido la excesiva dependencia del ciclo económico estadounidense, el hecho de que la tercera parte de los ingresos fiscales provengan de las exportaciones del petróleo, el sector manufacturero bajo la amenaza de la competencia china, la baja productividad y la pérdida de competitividad³⁰⁴ y casi la mitad de la población en pobreza son elementos que pueden dificultar el funcionamiento de la economía mexicana en los próximos años.

³⁰⁴ El World Economic Forum, dentro de sus mediciones de productividad, colocó a México en el lugar 31 en el año 2000, mientras que para el año 2006 descendió al puesto 58. Una caída más que notable y meredora de ciertas preocupaciones por parte de las autoridades mexicanas.

4 LA POBREZA EN MÉXICO

Como ya se ha comentado ampliamente, la pobreza en México, y en el resto del mundo, es un asunto multidisciplinar con muchas variables a estudiar y analizar. Dentro de los múltiples aspectos que presentan los índices de desarrollo humano para México, la investigación ha optado por centrarse en los siguientes:

- **La desigualdad:** Como se verá, la desigualdad es a la vez causa y consecuencia del lento crecimiento mexicano, que a su vez limita el resto del desarrollo humano en el país. Para muchos estudiosos, la desigualdad es la variable más significativa dentro de los análisis de la pobreza, pues en la medida que se consigue reducir los índices de desigualdad, la pobreza disminuye sistemáticamente.
- **Los servicios educativos y de salud:** La inversión humana en educación y salud es crítica para poder salir del “círculo vicioso” en el que se encuentra gran parte de la población que cae en la pobreza.

Para el caso de México, los servicios educativos y de salud representan el 85% del presupuesto total del gobierno y los estados mexicanos. Por ello, el modo cómo se utilicen y distribuyan eficientemente estos servicios es de importancia central para acceder y/o mantener una vida digna. A este respecto, se debe mencionar que México ha tenido un significativo progreso en la última década, sobre todo en la participación de los grupos de ingresos más bajos en la educación secundaria y en los servicios de salud para no asegurados, como las variables más relevantes.

- **La migración:** Este es un fenómeno muy importante ya que es un asunto que se dejó “olvidado” en las negociaciones del TLCAN. En efecto, un estudio encargado por los gobiernos mexicano y estadounidense afirmaba que la migración pasaría a ser un asunto residual entre ambos estados a raíz de la entrada en vigor del tratado. Como se verá, para el año 2007 sigue de plena actualidad.

- **La dimensión “espacial” de la pobreza:** Un análisis de la situación social del país por estados y municipios muestra que ésta no es lineal, sino que las enormes diferencias entre estados hacen necesaria políticas específicas por estados.

A pesar de los avances en bienes físicos y humanos de los últimos años, subsisten grandes problemas que giran particularmente en torno a cuestiones de desigualdad, los servicios de educación, los de la salud y el acceso a los servicios sociales. Los problemas de mala y desigual calidad de servicios parecen tener tanta relación con el funcionamiento institucional y los patrones de rendición de cuentas como con los recursos dirigidos a estos.

Los primeros apartados de este capítulo tienen como objetivo centrar conceptualmente los esfuerzos actuales del gobierno mexicano en el combate contra la pobreza. Seguidamente la investigación se dará a la tarea de recopilar y estudiar las cifras actuales de pobreza tanto de ingresos como de gastos, que servirán para poder entender la magnitud real del problema y ayudarán a la conceptualización de cada una de las variables antes mencionadas, que serán desarrolladas en subsiguientes apartados.

Para finalizar este capítulo, se realiza una comparativa entre la pobreza actual de México frente a los principales países de América Latina. La principal conclusión que se obtiene en dicho apartado es que no se contrasta que hoy en día México se encuentre en una posición relativamente mejor que el resto de países de su entorno, a pesar de los “esfuerzos” realizados en cuanto a las políticas económicas emprendidas.

4.1 Políticas para reducir la pobreza en México

En este apartado se pretende evaluar los mecanismos causales que afectan la pobreza. Hasta hace poco en México no había una posición oficial sobre las medidas de pobreza. Puesto que la definición de pobreza es necesariamente un producto de análisis técnico y de procesos políticos es de la mayor importancia contar con una posición oficial.

La necesidad de crear un marco conceptual y unas instituciones es central para el funcionamiento de la economía. Las instituciones dan forma a las realidades económicas de muchas maneras. A pesar de la magia de la “mano invisible”, los mercados mismos nunca operan en realidad independientemente de las instituciones reguladoras o de la actividad deliberada de diferentes grupos con más o menos poder político y de mercado. Éste es un tema que Adam Smith destacó de manera convincente³⁰⁵.

La utilización del **Índice de Desarrollo Humano del PNUD** como indicador del nivel de desarrollo de una población se basa en la idea, generalmente aceptada hoy en los medios políticos y académicos, de que si bien el **crecimiento económico** es una condición necesaria para explicar el grado de avance de un país, **no constituye una condición suficiente**.

En México, El Consejo Nacional de Población (Conapo, 2001) utiliza el concepto del PNUD respecto al concepto de desarrollo humano.

Así, el Conapo define al desarrollo humano “como un proceso continuo de ampliación de las capacidades y de las opciones de las personas para que puedan llevar a cabo el proyecto de vida que, por distintas razones, valoran”³⁰⁶. Este concepto enfatiza la noción de que el desarrollo no se explica únicamente con el ingreso de la población y que esta dimensión no representa la suma total de una vida humana en la línea expresada por el PNUD desde su primer informe en 1990.

³⁰⁵ Ver Rothschild (2001) para una amplia explicación de lo mucho que interesaba a Adam Smith y otros pensadores de la Ilustración el abuso de la influencia desigual, y el papel de la agencia deliberada de diferentes grupos en la conformación de los resultados económicos y sociales.

³⁰⁶ Consejo Nacional de Evaluación de la Población, (CONAPO), 2001. 1er. Informe anual. Página 2.

Los informes anuales sobre desarrollo humano que el PNUD publica desde 1990, presentan la clasificación mundial de los países de acuerdo a la medición del **Índice de Desarrollo Humano (IDH)**. Si bien el número de países considerados cambia, México varía entre la posición 40 y 55 durante el periodo. Es importante aclarar que la metodología del cálculo del IDH ha sufrido diversos cambios a lo largo del tiempo, y por lo tanto, sus valores no son estrictamente comparables. Además, países que no formaban parte de la clasificación se han insertado en posiciones por arriba de México, lo cual explica en gran medida la pérdida de posiciones³⁰⁷.

En 2002 se creó en México el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza (CTMP) con el objetivo de que dichos expertos plantearan una metodología para la medición oficial de la pobreza en el país. La metodología aprobada parte de calcular la satisfacción de unas necesidades mínimas de consumo para la pobreza alimentaria, basadas en calorías y proteínas y se caracteriza por hacer la medición de la pobreza a través de los ingresos de los hogares sumando los ingresos monetarios y los no monetarios, incluyendo las imputaciones de los alquileres de las viviendas y excluyendo todas las formas de regalos y transferencias no monetarias entre los hogares.

En México, se reconocen varias dimensiones de la pobreza que pueden ofrecer la base para el análisis de la condición de la pobreza y sus causas³⁰⁸:

- **Pobreza alimentaria:** la población que cuenta con un ingreso insuficiente como para proveerse una dieta que satisfaga los requerimientos nutricionales mínimos para la supervivencia. La Canasta Básica de Alimentos es definida y calculada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) en colaboración con la CEPAL. Esta canasta se calcula para las áreas rurales y urbanas.

El concepto de pobreza alimentaria muestra una falta de sensibilidad social que mueve a la indignación, pues incluye a hogares cuyo ingreso no cubre las necesidades mínimas de alimentación. Según anota el profesor Julio Boltvinik:

³⁰⁷ En el Informe mundial sobre Desarrollo Humano 2005 se publica el cálculo del IDH con metodología comparable y se observa que México permanece en la misma posición relativa durante el periodo de 1990 a 2003.

³⁰⁸ Consejo nacional de Evaluación de la Política Social, (CONEVAL), “Líneas de Pobreza en México: 1992 – 2006.” Agosto 2007.

"No reconoce ningún derecho humano, ya que reduce a los individuos a su estado más primitivo y animal" y cuyo supuesto implícito es que los hogares gastan todo su ingreso en comprar alimentos, sin considerar que "la desnudez en lugares públicos está prohibida y que sin gastos en transporte es imposible llegar al trabajo"³⁰⁹.

- **Pobreza de capacidades humanas.** La población que tiene un ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, pero que no cuentan con la capacidad de invertir en educación, salud, vivienda, transporte, vestido y calzado. Ésta se refiere a la falta de posesión de capacidades humanas mínimas que permitan llevar una vida saludable y productiva.

Puede formularse en términos de acceso a un servicio de escolaridad básica y servicios de salud de calidad adecuada que sustenten esos fines. Lo que se considera como "básico" es uno de los debates centrales, y depende del nivel de desarrollo de cada sociedad.

- **Pobreza de patrimonio:** la población que tiene un ingreso suficiente como para satisfacer sus necesidades de alimentación, educación y salud, pero no con la capacidad económica para invertir en transporte, vivienda, vestido y calzado. Más allá de los activos humanos, la falta de activos físicos y financieros es un elemento de pobreza.

Aquí se incluyen bienes privados como vivienda, así como el acceso a bienes proporcionados públicamente. En muchas sociedades el acceso a un conjunto básico de servicios de infraestructura, como agua y saneamiento, caminos y electricidad, se considera esencial para un nivel mínimo de vida.

El Comité propuso la utilización de la Estadística Nacional de Ingreso y gastos de los Hogares (ENIGH) elaborada por el INEGI, como fuente primaria de información. La metodología acordada toma como medida de bienestar el ingreso por persona (después de impuestos) reportado en las encuestas y lo compara con tres puntos de referencia para agrupar a la población por su nivel de ingreso.

³⁰⁹ Boltvinik, Julio: "Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica". Revista Latinoamericana de política social, Buenos Aires. 2004.

Cuadro 4.1. Líneas de pobreza en México año 2006 *

Línea de Pobreza * (Pesos Mexicanos) (1 Dólar USA = 11 Pesos Mexicanos)	2006	
	Urbano **	Rural
Alimentaria	809,87	598,70
Capacidades	993,31	707,84
Patrimonial	1.624,92	1.086,40

Fuente: Comité Técnico para medición de la pobreza en México (CTMP)

* Línea de pobreza: Ingreso o gasto mínimo que permite mantener un nivel de vida adecuado, según ciertos estándares elegidos. El método parte de una canasta básica (INEGI-CEPAL, 1992) de consumo compuesta por diversos bienes y servicios; la línea de pobreza es el gasto necesario para obtener esa canasta básica.

**Se considera localidades urbanas aquellas que tienen más de 15.000 habitantes y rurales menores a esta cantidad.

Medición del bienestar: El CTMP decidió utilizar el ingreso neto actual del hogar per cápita como medida del bienestar. El ingreso actual total de los hogares es la suma de los ingresos monetarios y no monetarios. El ingreso monetario incluye ganancias, ingresos por negocios, ingreso de capital, transferencias, ingreso de cooperativas y otras entradas. El ingreso no monetario incluye autoconsumo, pago en especie, regalos recibidos en especie y una estimación del alquiler de la vivienda.

Las políticas públicas pueden afectar la distribución de los activos. Por ejemplo, a través de la redistribución directa mediante reformas agrarias o procesos de privatización, o a través del régimen fiscal y los subsidios, el financiamiento directo, la oferta de educación y salud, etc.

En cada uno de estos pasos las condiciones iniciales y la elección de políticas afectan el entorno de los grupos pobres e influyen en sus elecciones sobre instrucción educativa, trabajo, inversión en activos físicos, migración y una variedad de otras conductas que afecta las condiciones económicas y sociales.

Esta “causalidad circular” entre riqueza, ingresos y poder, mediada por las instituciones, evoluciona en el tiempo y en la historia. La historia ha ubicado en posiciones desventajosas a los grupos pobres en sus condiciones económicas iniciales en la conformación de las políticas y en su implementación.

La historia pasada y reciente de México ofrece testimonios de las fuerzas que han tendido a perpetuar la pobreza y la exclusión social y de acciones para reducir la pobreza y la desigualdad, con un resultado limitado para estos últimos esfuerzos.

Actualmente hay una amplia variedad de iniciativas que se están poniendo en marcha en México, con resultado desigual. La prestación de servicios es un nexo clave de la interacción entre instituciones, conducta económica y bienestar. Los servicios básicos como educación, salud, electricidad, agua, saneamiento y caminos son constitutivos de bienestar, y pueden influir en los procesos dinámicos de acumulación de activos y su interacción con las oportunidades. El Banco Mundial señala que la planeación y la efectividad de las acciones de desarrollo dependen de cuatro relaciones de rendición de cuentas e influencia³¹⁰:

- Por una parte, los ciudadanos ejercen influencia sobre los políticos y las autoridades en la elección de políticas a través de las elecciones, las expresiones directas de la participación y diversas influencias directas, a menudo mediadas por organizaciones de la sociedad civil.
- Asimismo, las autoridades ejercen influencia sobre proveedores o instituciones públicas a través de “pactos” que establecen las reglas de su conducta e influyen en las firmas privadas a través del entorno de políticas y el marco regulatorio de la conducta del sector privado.
- Dentro del grupo de proveedores hay una variedad de influencias que afectan los incentivos, las culturas laborales y los proveedores de primera línea.
- Por último, los ciudadanos ejercen el poder del cliente, o consumidor, sobre los proveedores en las transacciones en que intervienen empleos, bienes o servicios.

Todas estas relaciones de rendición de cuentas están impregnadas de reglas formales, relaciones de poder y estructuras socioculturales informales que conforman las desigualdades en una sociedad. La mayoría de los países

³¹⁰ Banco Mundial. “Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy” Report No. 28612-ME. 2004.

latinoamericanos tiene largos historiales de una rendición de cuentas a la ciudadanía relativamente débil, lo que tiene que ver con instituciones “débiles y desiguales” que otorgan una influencia desproporcionada a las élites³¹¹.

El papel de la volatilidad en la afectación de las condiciones económicas, es constitutiva del bienestar y tiene efectos dominantes en otros aspectos del comportamiento económico y social. No obstante, los mecanismos privados para manejar el riesgo son a menudo sub-óptimos, en especial por la falta de mercados de seguros y de crédito. Es muy importante que haya acciones públicas en cuanto a la protección social, ya que lo común es que los pobres sean más vulnerables debido a su baja base de activos y al escaso acceso a los mercados financieros para manejar la volatilidad.

Los estudios de Voices of the Poor³¹² encontraron que el malestar (o pobreza) significaba carencia de medios materiales, pero también significaba muchas otras cosas, en especial mala salud, exclusión social y aislamiento, inseguridad y sentimientos de impotencia, desamparo y frustración.

A la inversa, una buena vida significa tener lo suficiente para cubrir las necesidades materiales básicas, estar bien y parecerlo, bienestar social e inclusión, seguridad y libertad de elección y de acción.

En el estudio de la Secretaría de Desarrollo Social de México (SEDESOL) del año 2004, el 23% de los encuestados afirmó que el bienestar significaba tener lo suficiente para comer; para el 16% significaba gozar de salud; el 13% opinaba que era disponer de servicios básicos; el 11% tener trabajo y un 5% opinaba que era tener paz. Este trabajo de campo documenta la complejidad del fenómeno de la pobreza³¹³.

La investigación participativa no es un sustituto del trabajo cuantitativo basado en encuestas, pero ofrece una valiosa fuente de comprensión de lo que bienestar y pobreza significan para la gente pobre y de cómo evalúan los intentos del gobierno y de otros en la provisión de servicios.

³¹¹ Para una revisión de las raíces histórica y las estructuras institucionales políticas y sociales contemporáneas De Ferranti et al. “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿rompiendo con la historia?” Banco Mundial, Alfaomega. 2004..

³¹² “Voices of the Poor” son una serie de trabajos promovidos por el Banco Mundial, para más información la siguiente dirección URL: <http://go.worldbank.org/H1N8746X10>

³¹³ Székely, M., “Pobreza y Desigualdad en México: 1950-2004” Trabajo publicado en SEDESOL, México. 2006.

Adoptar una perspectiva más amplia del bienestar y la pobreza tiene también fuertes raíces conceptuales. Como ya se ha expuesto, una de las influencias más importantes en el pensamiento sobre el desarrollo ha sido el trabajo de Amartya Sen. En él, tres ideas tienen una especial relevancia³¹⁴:

- La primera tiene que ver con qué constituye el bienestar y qué la pobreza. Sen sostiene que los logros de la gente en términos de hacer o ser, o sus “funcionamientos”, es lo que debería evaluarse como éxitos en bienestar.

Tales logros pueden ir desde funcionamientos demasiado básicos, entre ellos, “estar bien alimentado, prevenir enfermedades que se pueden evitar y la mortalidad prematura, etc., hasta los más sofisticados como tener respeto de sí mismo, ser capaz de participar en la vida de la comunidad, etc.” Las condiciones materiales, entre ellas los ingresos, pueden contribuir a la realización de dichos logros.

- La segunda resalta la importancia de distinguir entre “logro” y “libertad de lograr” a la hora de evaluar tanto el grado como la relevancia normativa de las diferencias en el bienestar.

El “conjunto de capacidades” representa la gama de funcionamientos que puede lograr un individuo o la “libertad general de que goza una persona en la búsqueda de su bienestar”.

- La tercera hace referencia a las cuestiones del albedrío humano para los enfoques normativo y positivo que necesitamos para considerar a los individuos como agentes dotados de voluntad más que como receptores pasivos de sus condiciones y de las acciones del gobierno.

La importancia del futuro, ya sea en términos de posibilidades y oportunidades, o la “libertad de lograr” (o su falta), o del riesgo de caer en la pobreza, la mala salud u otras formas de carencias, están relacionadas tanto con la perspectiva de la gente pobre como con enfoques conceptuales como el de Sen.

³¹⁴ Sen, Amartya. 1992. “Inequality Re-examined”. Cambridge: Harvard University Press, pp. 4-10.

Estos planteamientos fueron centrales en el Informe de Desarrollo Mundial sobre la Pobreza y el Desarrollo de 2000 /2001 del Banco Mundial, así como en la serie de Informes Globales de Desarrollo Humano del PNUD.

Asimismo, son consistentes con la visión de desarrollo social expresada por el gobierno de México y con el trabajo del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Según este enfoque, la pobreza es la carencia de lo que una sociedad considera como el mínimo básico en términos de la gama de dimensiones que constituyen el bienestar. “La pobreza es una idea: una idea política y social que refleja las esperanzas y aspiraciones de una sociedad. La pobreza es lo que esperamos eliminar”³¹⁵.

CONTIGO es la estrategia del gobierno de México para promover el desarrollo humano y social mediante una coordinación de programas y sus instituciones responsables. CONTIGO tiene dos objetivos³¹⁶:

1. Ofrecer prestaciones sociales básicas a todos los mexicanos, entre ellas cuidado de la salud y educación de calidad, nutrición adecuada, vivienda, seguridad de empleo y pensiones.
2. Activar las palancas que estimulan el desarrollo humano, es decir ofrecer oportunidades para la integración productiva y social de los individuos a través de educación básica, salud, empleo y capacitación.

Las áreas de acción pública potencial se organizan en cuatro:

- **Desarrollo humano:** asegurar el desarrollo físico e intelectual de la población mediante una nutrición adecuada y el acceso a los servicios de salud, la educación y la capacitación.
- **Generación de ingresos:** promover el empleo y el desarrollo local, así como ofrecer créditos y asistencia técnica para proyectos productivos.
- **Acumulación de activos:** apoyo a la vivienda, al ahorro y a programas de escrituración de tierras que ayuden a los hogares a garantizar una base de patrimonio físico.

³¹⁵ Banco Mundial, “Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era”. Washington, D.C. 2001.

³¹⁶ Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2003. ver <http://www.contigo.gob.mx>

- **Protección social:** reducir la vulnerabilidad del hogar a choques y otros riesgos, como bajos ingresos entre los ancianos.

El marco CONTIGO cuenta con cinco principios básicos³¹⁷:

- Equidad para asignar más recursos a los grupos en desventaja.
- Transparencia para evitar el uso discrecional o político de los recursos.
- Corresponsabilidad entre los niveles de gobierno y la sociedad.
- Cohesión social para fortalecer el tejido social y fomentar el desarrollo de la comunidad, la gobernabilidad y la democracia.
- Estimular la eficiencia en el gasto social a través de aprovechar las sinergias, eliminar la duplicación de funciones y asegurar la coherencia en los diferentes objetivos de los programas.

Contigo involucra 206 programas sociales de combate a la pobreza. Un total de 111 programas están dirigidos a la ampliación de capacidades, 38 programas a la generación de oportunidades de ingreso, 47 programas a la formación de patrimonio y 10 programas a la provisión de protección social. Los programas son coordinados principalmente por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y la Secretaría de Salud (SSA).

El gobierno destina la mayor parte del presupuesto del combate contra la pobreza a la ampliación de capacidades y formación de patrimonio. Como se observa en el Cuadro 4.2, el desarrollo de capacidades es el que absorbe la mitad de los recursos. El gobierno federal es el principal ejecutor del gasto, aunque a partir de 1998, los estados y municipios van incrementando su participación lentamente.

Los programas de la estrategia Contigo que absorben mayores recursos son: el Programa de Desarrollo Humano denominado Oportunidades (antes Progresá), Programa de Empleo Temporal y Programa de Desayunos Escolares.

³¹⁷ En algunos documentos se incluye la sostenibilidad [ambiental] como sexto principio (ver Secretaría Técnica del Gabinete Social, 2003).

Cuadro 4.2. Distribución porcentual del gasto en superación de la pobreza por objetivo 1990 – 2004.

AÑOS	Por tipo de estrategia			
	Ampliación de Capacidades	Formación de Patrimonio	Generación de opciones de ingreso	Protección Social
1990	34.1	52.4	12.8	0.7
1995	43.5	40.4	15.6	0.5
1996	46.4	37.5	15.4	0.7
1997	44.3	37.9	17.5	0.3
1998	45.3	36.7	17.9	0.1
1999	44.4	37.4	18.0	0.1
2000	45.2	36.9	17.6	0.3
2001	47.2	35.5	17.0	0.3
2002	46.1	36.0	17.4	0.5
2003	49.3	36.4	13.2	1.0
2004	51.7	32.8	13.1	2.3

FUENTE: Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada. 2006

El Programa Oportunidades forma parte del objetivo denominado generación de oportunidades de ingreso y su principal propósito es romper los ciclos de transmisión intergeneracional de la pobreza. Específicamente, las acciones que contempla para lograr sus fines son las siguientes³¹⁸:

- Otorgamiento de becas para continuar estudios de nivel medio superior.
- Acceso preferente de sus beneficiarios a proyectos de Empleo Temporal.
- Acceso de las familias al sistema de ahorro y crédito popular impulsado por el Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (BANSEFI).
- Extensión de la cobertura de beneficios hacia localidades urbanas mediante módulos de atención a la demanda.

³¹⁸ www.contigo.gob.mx

Cuadro 4.3. Distribución del Gasto en Combate a la Extrema Pobreza según Programa 1995 - 2004

AÑOS	Principales programas para superación de la pobreza						
	Prog. de desarrollo humano y oportunidades	Programa de Desayunos Escolares	Programa de Abasto de Leche	Programa de Abasto Rural	Programa de Empleo Temporal	Programa de Opciones Productivas	Subsidios para vivienda (tu casa)
Dirigido a	Desarrollo humano	Combatir pobreza alimentaria	Combatir pobreza alimentaria	Combatir pobreza alimentaria	Apoyo al auto empleo	Apoyo al auto empleo	Desarrollo del Patrimonio
% de Familias según estrato (2003)	72.9% rural 27.1% urbano y semiurbano	Sin especificar	27.4% rural 72.6% urbano	100% Rural	100% Rural	100% Rural	100% Urbano
Institución	SEDESOL, SEP Y SSA	Diferentes	SEDESOL	SEDESOL	SEDESOL	SEDESOL	CONAFOVI
1995	0.00	1.64	5.49	2.53	5.06	2.33	0.00
1996	0.00	3.01	5.46	1.80	5.10	1.67	0.00
1997	1.53	2.87	4.49	1.82	6.82	1.26	0.00
1998	9.10	2.48	3.01	1.31	7.26	1.16	0.35
1999	14.89	2.52	0.68	1.01	7.35	1.09	0.56
2000	17.35	2.41	0.00	0.73	7.24	0.91	1.05
2001	19.78	2.66	0.23	0.82	5.99	0.84	0.70
2002	21.87	2.25	0.00	0.73	4.74	0.67	0.81
2003	26.34	2.15	0.32	0.86	2.04	0.46	0.79
2004	25.11	2.08	0.40	0.79	1.92	0.27	1.46

FUENTE: Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada y los siguientes sitios de internet: www.contigo.gob.mx www.sedesol.gob.mx www.e-local.gob.mx

El cuadro 4.3 muestra de modo detallado los diferentes programas de combate contra la pobreza junto a las instituciones que lo regentan. Uno de los objetivos principales del programa Oportunidades es incrementar la demanda de educación en el sector rural. El mecanismo es entregar dinero a las mujeres pobres de comunidades marginadas con la condición de que envíen a sus hijos a la escuela y que utilicen el sistema de salud. Adicionalmente se entrega dinero para la compra de comida.

Los estados con mayores niveles de extrema pobreza son los más beneficiados por los programas antes descritos. En 2005, los principales beneficiarios del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, que absorbe la cuarta parte de los recursos gastados en superación de la pobreza son: Veracruz, Chiapas y Oaxaca.

Una vez esbozada la política social mexicana en cuanto a la lucha contra la pobreza, la investigación se va a dar a la tarea de analizar con detenimiento la situación actual, y las variables objeto de la investigación mencionadas anteriormente: la desigualdad, los servicios educativos y de salud, la distribución territorial de la pobreza y el fenómeno de la migración.

4.2 Pobreza y desigualdad

Para poder desarrollar las variables a analizar, en este apartado se van a recopilar y ordenar los datos oficiales de la ENIGH como base para cualquier desarrollo posterior³¹⁹.

Las encuestas desde 1977 proveen información sobre numerosas características socioeconómicas de la población: sobre los ingresos corrientes disponibles y los gastos de los hogares, así como sobre las transacciones financieras registradas dentro de cada unidad.

Con respecto a las características socioeconómicas, se incluye información sobre el número de individuos, el número de miembros que se encuentran empleados y subempleados, el número de miembros que perciben ingresos, así como la edad, el género, el nivel educativo, el sector de actividad, y la localización geográfica (por región y por área urbana o rural).

El ingreso disponible se divide en ingreso monetario y no-monetario. Las fuentes monetarias incluyen sueldos y salarios, rentas empresariales, rentas de la propiedad (consistentes en los pagos recibidos por concepto de propiedad inmobiliaria, los intereses provenientes de pagos o préstamos a terceros, los intereses provenientes de acciones, y los retornos a otro tipo de activos), ingresos por cooperativas, transferencias y otras fuentes monetarias. Los ingresos no-monetarios incluyen el autoconsumo, los pagos en especie, los regalos y la renta imputada de la vivienda. El gasto de los hogares también está dividido en gasto monetario y no-monetario. Por definición, los gastos no-monetarios son idénticos a los ingresos no-monetarios³²⁰.

La evolución de la pobreza desde los años 80 ha reflejado el desempeño macroeconómico de México, excepto en el periodo 2000-2002, y recientemente en el periodo 2004-2006. Los resultados de la ENIGH 2002 indican que desde 2000 hay una reducción en la pobreza extrema significativa estadísticamente

³¹⁹ ENIGH. “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares”. Diferentes años hasta 2007. Todos los datos que se van a exponer en este apartado corresponden a dicha fuente, salvo los citados expresamente.

³²⁰ Székely, M., “Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004”. Documentos de Investigación. Secretaría de Desarrollo Social. 2006.

en el ámbito nacional y rural, a pesar de que el crecimiento del ingreso general estuvo estancado.

Resulta interesante notar que aunque la proporción de personas pobres cayó entre 1996 y 1998, la profundidad y la severidad de la pobreza se incrementaron, lo que indica que los individuos más pobres no se beneficiaron inicialmente de la expansión económica de este periodo. Sin embargo, desde 1998 hubo logros significativos en términos de reducir la profundidad y severidad de la pobreza.

Se debe mencionar que hubo cuestiones que fueron objeto de debate público en México respecto de si los cambios de resultados se deben, en parte, a problemas de medición. La encuesta ENIGH se modificó entre 2000 y 2002 con preguntas más detalladas sobre ingresos. Esto podría teóricamente haber producido cambios en el nivel de ingresos no reportados.

La realidad que se vivió fue que de 2000 a 2002, el ingreso real per cápita del PIB cayó un 1.8%. En este contexto, muchos analistas esperaron que se incrementara la pobreza, dando por sentado que no habría cambios en la desigualdad. Sin embargo, el análisis de la encuesta de hogares de la SEDESOL, que en buena medida siguió la metodología del CTMP, determinó que la pobreza disminuyó, particularmente en lo relativo a la pobreza extrema.

El Comité Técnico para Reducción de la Pobreza (CTMP) tuvo que abrir un debate interno e investigar las diferentes mediciones. En diciembre de 2003, después de una evaluación estadística inicial, el CTMP concluyó que la encuesta de 2002 es en general un instrumento de sondeo superior y más correcto, y que resulta comparable con la encuesta 2000, al menos para las mediciones agregadas. Igualmente afirmó que había una caída estadísticamente significativa de la pobreza alimentaria en el nivel nacional tanto como en las áreas rurales, más una caída estadísticamente significativa de la pobreza de capacidades en las áreas urbanas. Otros cambios de pobreza no resultaron estadísticamente significativos.

A pesar de lo expuesto, el informe concluye que los componentes individuales del ingreso muchas veces no serían estadísticamente comparables.

En el año 2006 se han vuelto a reproducir las críticas respecto a las mediciones de la ENIGH. En este caso, se debe hacer mención que el año 2006 fue año electoral, y muy difícil desde el punto vista socio-político.

En este contexto, la lucha contra la pobreza debería ser un argumento central para cualquier gobierno, y el haber conseguido éxitos en este rubro, un argumento electoral de peso para los que acusan al partido de la derecha mexicana en el poder de sólo preocuparse por mantener contentos a los Estados Unidos y las élites empresariales mundiales.

Unido a esto, desde el principio de la administración de Vicente Fox, el Banco Mundial se encuentra “amenazando” al gobierno mexicano con disminuir o incluso retirar las partidas presupuestarias que aporta anualmente para la reducción de la pobreza, alegando la sistemática falta de cumplimiento con los objetivos marcados.

Posiblemente, estas razones de peso pudieran “ayudar” a reducir la pobreza significativamente en los dos momentos históricos más relevantes del sexenio del presidente Fox; el año 2002 y el periodo 2004- 2006³²¹.

En cualquier caso, como se verá, estos avances espectaculares en las reducciones de pobreza no afectan a la hipótesis central objeto de esta investigación, que no es otra que demostrar que las políticas económicas implantadas en México en las últimas décadas no han servido para mejorar significativamente los niveles de vida de la población más desfavorecida.

Las cifras que El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) presentó respecto a las estimaciones de pobreza por ingresos en el ámbito nacional y en los ámbitos rural y urbano para el año 2006, fueron las siguientes: 44.7 millones de mexicanos vivían en condiciones de pobreza de patrimonio y 14.4 millones de mexicanos se encontraban en situación de pobreza alimentaria.

³²¹ En el año 2003 se celebran la mayoría de las elecciones en los diferentes estados de la república mexicana. Elecciones que a pesar de los “éxitos” del año 2002 no consiguen los resultados esperados por el PAN. Posteriormente, a partir del año 2004, casi todas las encuestas perfilan como ganadores de las elecciones de 2006 al PRD (partido de izquierdas). En esos años, la “amenaza” de un gobierno “populista” en México, marca la agenda política tanto interna como internacional. Hay que hacer mención que muchos millones de mexicanos, por fraude electoral, siguen sin reconocer los resultados de las elecciones de 2006.

De los 14.4 millones de personas en pobreza alimentaria, 5.0 millones se ubicaban en zonas urbanas y 9.4 millones en rurales, lo cual indica que dos de cada tres personas en situación de pobreza alimentaria se ubican en las zonas rurales.

La ENIGH 2006 señala que el 10% de las personas con menores ingresos corrientes concentran el 1.6% de los ingresos corrientes totales, mientras que el 10% de las personas con mayores ingresos del país acumulan 39.3% de los ingresos totales corrientes, lo cual muestra la persistencia de la desigualdad en México.

Si se realiza el análisis en función de los ingresos de los hogares, en el cuadro 4.4 se detalla como ha sido la evolución de los ingresos corrientes totales separados por deciles de hogares. La ENIGH 2006 cuantifica y caracteriza todos los ingresos que reciben los hogares, ya sea en forma monetaria o no monetaria y los suma para conformar el ingreso total. De esta forma se observa el ingreso total trimestral de un hogar promedio fue de 34.127 pesos, mientras que en el año 2004, fue de 30.992 pesos. Esto significa un incremento del ingreso corriente total de los hogares en términos reales en un 10.1%, mientras que en el periodo 2002-2004 su aumento fue de solamente del 3.6%.

Durante el periodo 2004-2006, todos los deciles de hogares aumentaron sus ingresos, sobre todo en los dos primeros deciles, donde los incrementos fueron del 23.8% y 28.1% respectivamente.

Basándose en los Coeficientes de Gini, la distribución del ingreso entre los hogares mexicanos mejoró entre 2005 y 2006. Sin embargo, sólo en 2006, encontramos un coeficiente menor al año 2002, cuando se registró el menor coeficiente de los últimos 13 años. El primer decil de hogares (los más pobres) contribuye con un 1.6% del ingreso nacional, mientras el décimo concentra el 36.5% del ingreso.

Es necesario hacer notar que todos estos conceptos son estimaciones del informante, por lo cual estos rubros suelen registrar importantes variaciones, tanto en el tiempo, como entre los sectores de la población, según sea el conocimiento que tienen los informantes del valor real del bien o servicio de que se trate.

Cuadro 4.4. Ingreso corriente total promedio trimestral por hogar, en deciles de hogares, 2000-2006* (precios de 2006)

Decil	Año					Variación Porcentual		
	2000	2002	2004	2005	2006	2000 2002	2002 2004	2004 2006
I	5.847	6.509	6.242	6.401	7.726	11.3	-4.1	23.8
II	8.879	9.532	9.706	9.928	12.434	7.3	1.8	28.1
III	12.271	12.316	13.098	13.018	14.426	0.4	6.3	10.1
IV	14.155	15.246	15.912	15.909	18.320	7.7	4.4	15.1
V	17.651	18.455	18.965	19.470	21.427	4.6	2.8	13.0
VI	21.992	22.575	22.991	23.647	25.238	2.7	1.8	9.8
VII	27.223	27.569	28.198	28.960	32.028	1.3	2.3	13.6
VIII	33.719	34.876	36.390	37.618	39.871	3.4	4.3	9.6
IX	47.960	48.335	49.124	50.048	53.135	0.8	1.6	8.2
X	116.771	103.866	109.292	113.482	116.666	-11.1	5.2	6.7
Total	30.647	29.928	30.992	31.848	34.127	-2.3	3.6	10.1
Coefficiente de GINI	0.501	0.479	0.479	0.483	0.473			

Fuente: ENIGH 2006

*Los hogares con cero ingresos se incluyen en el primer decil. Los deciles están ordenados por el ingreso corriente monetario del hogar.

En la ENIGH 2006 se dan una serie de cifras oficiales que algunos investigadores han analizado con detenimiento, y que han provocado, al igual que las cifras del año 2002 ya comentadas, cierta extrañeza.

El crecimiento del ingreso per capita de los hogares calculados con la ENIGH entre 2005 y 2006 es cercano al 10%. De ser correcta esta cifra, México habría crecido más que China, mientras que el PIB total en 2006 creció únicamente al 4.8%. Considerando que la población crece más o menos al 1% al año³²², esto quiere decir que el PIB per cápita en México en 2006 creció en alrededor de 3.8%³²³.

¿Cómo es posible que el Ingreso per cápita de la muestra crezca a más del doble que el PIB per cápita? A día de hoy, nadie lo sabe, pero ya hay diferentes investigadores que dudan seriamente de la calidad de la ENIGH 2006.

³²² Para realizar el análisis se supone que la población creció al 1% anual a partir del 2000, tal y como lo reportó el INEGI el año 2005. IEGI. "Informe anual 2005".

³²³ Banco de México, "Indicadores económicos" 2006.

Analizando con más detalle las características de la muestra y de otros resultados de la misma encuesta, surge este primer resultado “atípico” al comparar el crecimiento del PIB per cápita que se obtiene de las Cuentas Nacionales con el crecimiento anual del Ingreso Promedio de los Hogares y del Ingreso per capita que se obtienen a partir de las ENIGH más recientes.

El cuadro 4.5 nos diferencia entre ingresos monetarios y no monetarios y su distribución. Del total de ingresos que reciben los hogares, el 78.3% es monetario y el 21.7% no monetario. De los primeros, el 64.3%, proviene de las remuneraciones que reciben los integrantes del hogar por un trabajo subordinado; le siguen en importancia los ingresos que reciben los trabajadores independientes y los derivados de negocios familiares con el 19.2%, y las transferencias que se reciben por pensiones, jubilaciones, apoyos gubernamentales o remesas provenientes del extranjero con un 12.4%, por citar las fuentes más importantes. (95,9% del total)

Cuadro 4.5 Distribución del ingreso corriente de los hogares 2006.

Monetario		No Monetario	
Concepto	Porcentaje	Concepto	Porcentaje
Remuneraciones por trabajo subordinado	64.3	Autoconsumo	3.7
Ingresos por trabajo independiente	19.2	Pago en especie	7.2
Renta de la propiedad	4.0	Regalos	37.2
Transferencias	12.4	Estimación del alquiler de la vivienda	51.9
Otros ingresos	0.1		

Fuente: ENIGH 2006

Los ingresos no monetarios de los hogares están compuestos, en su mayor parte, por la estimación que hacen las propias personas de los siguientes rubros: el pago que tendrían que realizar por alquilar su vivienda con un 51.9%; los regalos que reciben con un 37.2%; los pagos que se les hacen en especie

ascienden al 7.2%; y el autoconsumo de los bienes que ellos mismos producen con un 3.7%.

El cuadro 4.6 refleja una distribución del ingreso percibido de los hogares agrupados por ciertos deciles que se encuentra en el último informe de Gobierno de Vicente Fox. Con esta distribución, se observa que el 60% con menores ingresos concentraron en el año 2006 al 27.6% de los ingresos, cuando en el año 2000 tenían el 25.3%. Asimismo, el último decil recibe el 35.7% del total de los ingresos, cuando seis años atrás acumulaba el 38.6%. Según esta ordenación, pareciera que desigualdad disminuyó en el último sexenio presidencial. Por desgracia, si seguimos el cuadro 4.4, se puede ver que los índices de Gini permanecieron prácticamente constantes durante toda la legislatura.

Cuadro 4.6. Distribución del ingreso corriente total trimestral, en deciles de hogares agrupados 2000-2006 (precios de 2006)

Decil	2000	2002	2004	2005	2006
Decil I a VI	25.3	27.0	26.9	26.7	27.6
Decil VII al IX	36.1	37.4	36.9	36.8	36.7
Decil X	38.6	35.6	36.2	36.5	35.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Anexo Estadístico del Quinto Informe de Gobierno de Vicente Fox Quesada, citando fuentes de ENIGH 2006

En el cuadro 4.7 puede analizarse la evolución de la pobreza nacional por ingresos en porcentaje de personas. La pobreza por ingresos en el ámbito nacional en todos sus niveles muestra una reducción entre 2004 y 2006. El número de personas pobres alimentarias disminuyó de 17.9 a 14.4 millones, es decir, del 17.4 a 13.8% de la población. El número de personas en pobreza de patrimonio pasó de 48.6 a 44.7 millones, lo que significa un cambio del 47.2 al 42.6% de la población.

Entre 2000 y 2006 la pobreza de patrimonio en el ámbito nacional se redujo del 53.6 al 42.6%, lo cual implica que el número de personas en condición de pobreza de patrimonio pasó de 52.7 a 44.7 millones. A su vez, la pobreza alimentaria se redujo del 24.1 al 13.8%, es decir, de 23.7 a 14.4 millones de personas.

La pobreza alimentaria se incrementó del 21.2 al 27.4% en el ámbito nacional entre 1994 y 1996, lo cual significa que el número de personas en esta condición pasó de 19.0 a 34.7 millones. En el mismo periodo, la pobreza de patrimonio pasó del 52.4 al 69.0%, lo que incrementó el número de personas pobres de 47.0 a 64.0 millones.

Cuadro 4.7. Evolución de la pobreza nacional, 1992-2006 Incidencia de la pobreza (porcentaje de personas)

Año	Pobreza Alimentaria	Pobreza de Capacidades	Pobreza de Patrimonio
1992	21.4	29.7	53.1
1994	21.2	30.0	52.4
1996	27.4	46.9	69.0
1998	33.3	41.7	63.7
2000	24.1	31.8	53.6
2002	20.0	26.9	50.0
2004	17.4	24.7	47.2
2005	18.2	24.7	47.0
2006	13.8	20.7	42.6

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2006

Para el conjunto del país, la pobreza alimentaria se redujo del 27.4 al 13.8% entre 1996 y 2006. La pobreza de patrimonio disminuyó del 69.0 al 42.6% durante el mismo periodo. El número de personas en condición de pobreza alimentaria pasó durante este periodo de 34.7 a 14.4 millones, mientras que el de la población en pobreza de patrimonio disminuyó de 64.0 a 44.7 millones.

En el periodo completo, de 1992 a 2006, la pobreza de patrimonio bajó del 53.1 al 42.6%. El número de personas en esta condición de pobreza pasó de 46.1 a 44.7 millones.

La pobreza alimentaria se redujo del 21.4 al 13.8% entre 1992 y 2006, lo que significó pasar de 18.6 a 14.4 millones de personas en esta situación de pobreza.

En un horizonte de mediano plazo, las estimaciones muestran que la pobreza por ingreso ha seguido una tendencia decreciente, tal como se aprecia al comparar las estimaciones de los años 1992 y 2000 con el año 2006. La evolución de la tendencia de la pobreza en México en los últimos catorce años muestra una tendencia clara de lucha contra la pobreza. No obstante, hay que destacar, como ya se ha comentado ampliamente, que hablar de “pobreza alimentaria” en un país como México es una auténtica aberración, pues no se reconoce ni el derecho a vestir.

Si se analiza la pobreza de patrimonio, que es la que sería necesario erradicar para poder tener familias que puedan salir del “circulo vicioso” intergeneracional de la pobreza, vemos que los desempeños en estos catorce años han sido decepcionantes; sólo una disminución de poco más de un 10% cuando México en el año 1992 ya venía de una “década perdida”. Como afirma el Banco Mundial, México está todavía muy lejos de los objetivos del milenio.

El cuadro 4.8 realiza un análisis parecido, pero recoge la muestra en función de los hogares frente al anterior que recogía número de personas, y además distingue la evolución de la pobreza para el mismo periodo entre zonas rurales y urbanas.

En los catorce años comprendidos en este periodo, el porcentaje nacional de los hogares mexicanos en situación de pobreza alimentaria disminuyó del 16,4% al 10,6%. Como ya se ha comentado, la incidencia de este tipo de pobreza extrema, es mucho más grave en las áreas rurales. Para el mismo periodo, el porcentaje de hogares rurales en esta situación pasó del 28% al 19,5%. Mientras, en las áreas urbanas, los porcentajes son del 9,7% al 5,9%.

Al igual que en el análisis anterior, las cifras más relevantes son las que ofrece la pobreza de patrimonio, pues sólo por encima de este nivel, los hogares pueden acceder a los medios necesarios para salir de esta triste situación.

Cuadro 4.8. Porcentaje de hogares en condición de pobreza, 1992 - 2006

Ámbito y tipo de pobreza	Porcentaje de Hogares			
	1992	2000	2004	2006
Nacional				
Alimentaria	16.4	18.5	13.8	10.6
De Capacidades	23.1	25.2	19.9	16.1
De Patrimonio	44.5	45.7	39.7	35.5
Rural				
Alimentaria	28.0	34.1	22.9	19.5
De Capacidades	36.6	41.3	29.9	26.5
De Patrimonio	58.2	60.7	49.3	47.2
Urbana				
Alimentaria	9.7	9.7	8.7	5.9
De Capacidades	15.4	16.1	14.2	10.6
De Patrimonio	36.6	37.3	34.3	29.3

Fuente: Estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH 1992, 2000, 2004 y 2006

1 Pobreza alimentaria: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir las necesidades de alimentación correspondientes a los requerimientos establecidos en la canasta alimentaria INEGI - CEPAL.

2 Pobreza de capacidades: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, salud y educación.

3 Pobreza de patrimonio: se refiere a las personas cuyo ingreso es menor al necesario para cubrir el patrón de consumo básico de alimentación, vestido y calzado, vivienda, salud, transporte público y educación.

Así vemos que para el año 2006, los hogares totales en pobreza de patrimonio suponen todavía el 35,5% del total; una cifra absolutamente escandalosa para un país con los recursos y la riqueza de México. En el ámbito rural la situación es realmente crítica con un 47,2% de los hogares por debajo de estos ingresos mínimos. Se puede afirmar que la situación está mejorando, pero hablar de

mejorías de menos de un 10% del total de hogares en el ámbito nacional en un periodo de 14 años, y viniendo de la situación de “década perdida” de la que México venía, es, cuando menos, discutible.

En las zonas urbanas el número de hogares en condición de pobreza de patrimonio pasó del 36,6% al 29,3. En este caso, hay que recordar que la vida en las ciudades requiere de un nivel de dinero mínimo necesario para poder trabajar como gastos en ropa, transporte, en muchos casos necesidad de comer fuera de casa, etc.

Como se ha visto en estos dos últimos cuadros, México tiene un largo camino por delante, que ya se ha demostrado no se arregla sólo con políticas económicas orientadas exclusivamente al crecimiento económico. Si México quiere solucionar este grave problema serán necesarias nuevas medidas económicas y sociales.

En el cuadro 4.9 se analiza la evolución de la pobreza de ingresos por persona en México desde el año 1950. Las cifras muestran una disminución de la pobreza de ingreso entre 1950 y 2006. Mientras que en 1950 la pobreza alimentaria, de capacidades, y de patrimonio alcanzaba al 61.8, 73.2 y 88.4% de la población total, en el año 2006, las proporciones de población por debajo de los mismos umbrales fueron del 13.8, 20.4 y 42.6%, respectivamente³²⁴.

Debido a que el ritmo de crecimiento poblacional fue mayor que la velocidad a la que se redujo la pobreza, el número absoluto de personas en situación de pobreza aumentó en el transcurso de estos años.

Durante estos años, hubo períodos de disminución e incrementos de pobreza. Se observa una disminución continua y considerable entre 1950 y 1984 –con los avances más marcados entre 1950 y 1968, durante los cuales el PIB real por habitante casi se triplica. Posteriormente existe un estancamiento entre 1984 y 1994, que coincide con la crisis macroeconómica de 1982. De hecho, sorprende que aunque en el transcurso de esta década se observa un aumento en el PIB per cápita en términos reales de más del 22%, los niveles de pobreza permanecen prácticamente constantes. Como se detalla más adelante, una

³²⁴ Para las cifras de 1950 Székely, M., “Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004”. Documentos de Investigación. Secretaría de Desarrollo Social. 2006. Para 2006, ENIGH 2006.

explicación es que durante este período se observa un aumento considerable en la desigualdad.

Cuadro 4.9. Porcentaje de población en situación de pobreza de ingresos. Años seleccionados 1950-2006.

Año	% Pobreza Alimentaria	% Pobreza de Capacidades	% Pobreza de Patrimonio
1950	61.8	73.2	88.4
1956	64.3	69.8	83.5
1963	45.6	55.9	75.2
1968	24.3	44.7	69.4
1977	25.0	33.0	63.8
1984	22.5	30.2	53.0
1989	22.7	29.3	53.5
1992	22.5	28.0	52.6
1994	21.1	29.4	55.6
1996	37.1	45.3	69.6
1998	33.9	40.7	63.9
2000	24.2	31.9	53.7
2002	20.3	27.4	50.6
2004	17.3	24.6	47.0
2006	13.8	20.4	42.6

Fuentes: 1950 -2004 Székely, M., "Pobreza y Desigualdad en México entre 1950 y el 2004". Documentos de Investigación. Secretaría de Desarrollo Social. 2006. (Cálculos del autor tomando diversas fuentes).
Año 2006. ENIGH 2006.

Entre 1994 y 1996 se presenta un incremento sin precedentes en la pobreza en México. Durante el período bajo análisis no existe ningún otro caso en el que los niveles de bienestar de la población se hayan deteriorado de manera más marcada entre dos años consecutivos. Como es bien sabido, el PIB per cápita real se redujo en alrededor del 7% entre 1994 y 1995. Debido a esto, en 1996 la pobreza alcanza niveles similares a los observados alrededor de 30 años

antes en los años sesenta. De hecho, en 1995 se registra uno de los mayores niveles de pobreza relativa y el mayor nivel de pobreza en términos absolutos de todo el período 1950-2006. Solamente entre 1994 y 1996, el número absoluto de personas en pobreza alimentaria, de capacidades y de patrimonio, respectivamente, aumenta en 16, 15 y 16 millones. A partir de 1996 la pobreza se reduce de manera continua hasta el año 2006.

Es interesante observar que solamente en el año 2004, se consigue revertir totalmente las graves consecuencias de la crisis del año 1994, cuando se tuvo un número de personas en niveles de pobreza similares a los registrados en 1992. Estos datos muestran lo difícil que resulta “escapar” de la pobreza en un país como México, a pesar de que situaciones de bonanza económica durante periodos prolongados.

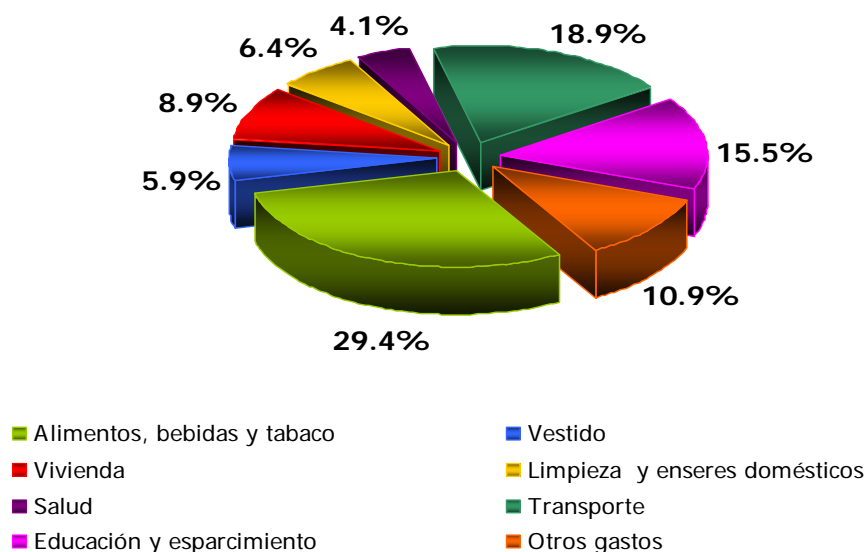
Lo anterior implicó que el número de personas en condición de pobreza de patrimonio tuviera una disminución entre 1992 y 2006 de sólo 1.5 millones de personas. En el caso de la pobreza alimentaria, el porcentaje pasó del 21.4 al 13.8% en ese periodo, lo que equivale a una reducción de 4.2 millones de personas.

La primera conclusión que se puede aportar es que la pobreza en el país sigue siendo muy elevada y es necesario realizar mayores esfuerzos en materia de políticas económicas y sociales para lograr una reducción acelerada.

Al igual que los ingresos, el total de gastos que realizan los hogares se compone de los gastos que implican una transacción monetaria, el 75.7% del total, y aquellos en los que no, que representan el 24.3% restante.

El cuadro 4.10 muestra la distribución del gasto corriente monetario de los hogares para el año 2006. Los principales componentes de los gastos monetarios tienen por destino la alimentación de los integrantes de los hogares con un 29.4%. El siguiente gasto, medido en importancia monetaria, es el transporte que supone el 18.9%, por encima de la educación y el esparcimiento que ascienden al 15.5% del gasto total. Los gastos en salud suman el 4.1% y las erogaciones que se hacen en la vivienda ascienden al 8.9%.

Cuadro 4.10. Distribución del gasto corriente monetario de los hogares, 2006



Dado que el consumo de los hogares es un dato significativo de la realidad social de la población, el cuadro 4.11 va a mostrar la evolución de los componentes del gasto en el último sexenio presidencial; es decir, entre el año 2000 y 2006.

Entre 2004 y 2006, el gasto corriente monetario de los hogares creció en 7.5%, a precios constantes; los hogares incrementaron mayormente los gastos relacionados con la salud, el vestido, la limpieza de la casa y enseres domésticos. Pero estas cifras globales no dan una correcta idea de la gran disparidad y desigualdad en el gasto de los hogares en función de sus ingresos.

Para efectos de análisis de la enorme desigualdad en el gasto, la ENIGH, divide a los hogares mexicanos en deciles, ordenados por su ingreso, resultando deciles de 2.6 millones cada uno. Esto permite tener una monografía descriptiva de la distribución de los recursos económicos en las actividades y bienes de las familias mexicanas, para cada uno de los deciles de ingreso, lo que permite tener evidencia de la restricción presupuestal tan severa que viven las familias mexicanas y la nula holgura que tienen para tener gastos en el cuidado de la salud, siempre imprevistos.

La alimentación continúa siendo el rubro en el que más gastan los hogares mexicanos; en 2006 el 29.4% del gasto monetario se dedicó a la compra de alimentos. No obstante, mientras la población del primer decil destina el 18% de su gasto a adquirir comida, la población más necesitada destina el 49.8%.

Cuadro 4.11. Gasto corriente monetario promedio por hogar trimestral, por grandes rubros de gasto, 2000-2006 (precios de 2006)

Grandes rubros de gasto	Año					Variación Porcentual		
	2000	2002	2004	2005	2006	2000 2002	2002 2004	2004 2006
Gasto Corriente Monetario	20.794	20.443	21.451	21.170	23.069	-1.7	4.9	7.5
Alimentos, bebidas y tabaco.	6.309	6.332	6.651	6.364	6.828	0.4	5.0	2.7
Vestido	1.419	1.521	1.464	1.586	1.619	7.2	-3.7	10.5
Vivienda	1.805	2.071	2.005	2.175	2.159	14.7	-3.2	7.7
Limpieza y enseres domésticos	1.723	1.449	1.372	1.419	1.493	-15.9	-5.4	8.9
Salud	946	1.064	1.233	1.125	1.352	12.5	15.9	9.7
Transporte	4.187	4.263	4.388	4.377	4.666	1.8	2.9	6.3
Educación y esparcimiento	4.652	4.230	4.236	4.179	4.530	-9.1	0.2	6.9
Otros Gastos	1.918	1.960	2.431	2.239	2.541	2.2	24.0	4.5

Fuente: ENIGH 2006

*Las personas están ordenadas en deciles de acuerdo con su ingreso corriente monetario per cápita. En el primer decil se incluyen las personas con cero ingresos.

Es de destacar que la estructura del gasto ha cambiado en los últimos años. Según la ENIGH 2006, los hogares más pobres del país gastan menos en alimentación, vestido y muebles que hace seis años, y más en vivienda, transporte, educación y cuidados médicos.

Los resultados indican que el decil X (el más rico) de los hogares mexicanos gasta 13 veces más que el decil I (el más pobre). El decil X destina 21.9% de su gasto a educación y esparcimiento; 18,6% a alimentos y bebidas; 16% a transporte y comunicaciones; 7.6% a vivienda; 7.6% a muebles y enseres domésticos, y 6.1% a vestido y calzado.

Entre los años 2004 y 2006, el gasto promedio tuvo mayores incrementos en los rubros de adquisición de prendas de vestir con un 10.5%; el cuidado de la

salud subió un 9.7%; y los gastos para el cuidado de la casa que aumentaron un 8.9 %.

La ENIGH 2006 revela que el gasto promedio en alimentos y bebidas del decil más pobre de las familias mexicanas pasó de 53.4 al 46% en el sexenio pasado; el de vestido y calzado del 5.1 al 4.4%, y el muebles y enseres domésticos de 8.9 a 6.2%. En tanto, el gasto de ese decil en vivienda, incluyendo alquiler, agua, electricidad y gas, pasó del 8.7 al 9.4%; el de transporte y comunicaciones del 7.5 al 13.7%; el de educación y esparcimiento del 5.1 al 5.9%, y el de cuidados médicos y conservación de la salud del 4.3 al 4.7%.

Si se analizan las cifras presentadas, se advierte que una reforma fiscal en el sentido que está preparando actualmente el gobierno mexicano, con un aumento del IVA en alimentos, bebidas y medicinas, tendrá mayor impacto en los hogares pobres, por la proporción de su gasto total a dicho rubro, a diferencia de los hogares más ricos que dirigen un menor porcentaje a los alimentos y bebidas, aunque erogan más en términos absolutos.

Los hogares más pobres gastan en promedio 121 pesos mensuales en energía eléctrica, por 778 pesos de los más ricos. Un incremento a las tarifas eléctricas afectaría más a los hogares más pobres, pues aunque los ricos destinan 9 veces más dinero a ese gasto, para los pobres representa mayor parte de su gasto: 3.4 contra 2.4%. El incremento del IVA al transporte público también afectaría más a los hogares pobres, pues destinan el 6.6% de su gasto frente al 1.2% que invierten los más ricos³²⁵.

Por decil de ingreso, el gasto mensual de los hogares que tiene mayor impacto es el rubro de alimentos, que tiene una participación en el gasto mensual total de más del 40%. De hecho, para el primer decil, el gasto supera el 59%, mientras que para el décimo se ubica en el 22%. El rubro de alimentos sigue ocupando en 2006 un papel preponderante dentro de la estructura del gasto familiar.

El gasto en vivienda tiene el segundo lugar en la composición porcentual del gasto total de los hogares, con una participación que oscila entre el 7.6 y

³²⁵ ENIGH 2006.

10.8%. El gasto destinado al vestido, calzado y accesorios, oscila entre el 5 y 6.5%. Cabe destacar que los mayores porcentajes de gasto en vestido, calzado y accesorios se reportan en los últimos deciles de ingreso, lo que nos vuelve a dar una idea de las penurias por las que están pasando las familias mexicanas.

En el rubro de educación, cultura y recreación es donde se halla una de las diferencias más grandes por decil de ingreso ya que mientras en el 1er decil representó el 2.9%, en el décimo fue del 13.8%. Lo anterior hace evidente la necesidad de fortalecer aún más las políticas que tengan como objetivo la inversión en el capital humano, ya que los pobres no cuentan con la posibilidad de destinar más recursos. Finalmente, el porcentaje destinado al gasto en cuidados de la salud está entre el 4.2 y 5.7%.

De la composición del gasto familiar en México se concluye que: Los hogares pobres viven para comer, pagar la renta y solventar gastos ineludibles y no cuentan con holgura para soportar ningún otro tipo de gasto adicional, mucho menos un gasto con altas potencialidades empobrecedoras y catastróficas como el gasto en salud; mientras que los hogares ricos presentan una estructura de gasto mucho más balanceada en donde pueden contar con posibilidades de incluir gastos adicionales para mejorar el capital humano, ya sea en educación o en salud.

Todas estas cifras muestran la realidad de social de México. Por un lado es una potencia mundial en comercio y sus cifras macroeconómicas son aplaudidas por los organismos internacionales; por otro, la pobreza y la desigualdad son “asuntos” que lamentablemente siguen siendo de segunda categoría en las agendas de la clase política mexicana.

4.3 La desigualdad y el bajo crecimiento en México

En este apartado se va a seguir una tesis planteada en el Informe de Desarrollo Mundial 2006 del Banco Mundial³²⁶. La desigualdad y el lento crecimiento son dos problemas que normalmente se tratan por separado, con raíces y soluciones políticas distintas. Este trabajo argumenta que existe una relación estrecha entre ambos.

La desigualdad generalmente se considera producto de la falta histórica de igualdad en las oportunidades, transmitida de una generación a otra por medio de la educación, el origen étnico, la posición social y el lugar de nacimiento. El camino más común en México ha sido el de atenderla como un tema relacionado con la pobreza.

En este apartado, la investigación se centra en la influencia del tipo de estructura desigual que se da por medio de la concentración de la riqueza en manos de unos pocos multimillonarios en el sector empresarial, y que reducen el crecimiento en México.

Debido a que la estabilidad macroeconómica en México se aprecia más sólida, una contribución importante al debate público que abre muchos canales nuevos de investigación futura, es la posibilidad de comprender las formas y los mecanismos de fortalecimiento entre las estructuras de desigualdad y la dinámica de un crecimiento bajo.

Un argumento central será comprender la dinámica de toda la distribución en México. El ingreso de la élite rara vez se capta en las encuestas a los hogares y la distribución de la riqueza y el poder en la cúspide de la pirámide de distribución a menudo es más importante que el ingreso mismo.

¿Cuál es la posición de las élites empresariales y los grupos corporativistas con relación a las medidas tradicionales de distribución en México?

³²⁶ Guerrero, I., López-Calva, L.F., Walton, M., “La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México”, disponible en <http://www.bancomundial.org.mx>

El bajo crecimiento, por su parte, ha sido considerado como consecuencia de la falta de estabilidad macroeconómica y de problemas estructurales; lo que representa un conjunto de temas que a menudo se ubica bajo el adjetivo de falta de “competitividad”, como:

- La escasez de infraestructura.
- Altos costos de la energía eléctrica y las telecomunicaciones.
- Altos costos para actividades comerciales.
- Falta de competencia.
- Un estrecho sistema financiero
- Un estado de derecho débil.

En un primer término, resulta útil ubicar a las élites empresariales y a los grupos corporativistas dentro de la medida tradicional de distribución del ingreso. Al evaluar la postura de la población adinerada, la ENIGH se anticipa a indicar que México muestra gran desigualdad.

En el cuadro 4.12 se observa que en 2006, el ingreso corriente total per cápita trimestral en el año 2006 fue de 8.641 pesos, cuando dos años atrás fue de 7.692 pesos. Esto significa un incremento del 12.3%. Las personas de todos los deciles incrementaron su ingreso per cápita en el periodo de referencia, aunque el porcentaje de variación fue más alto para los primeros deciles.

Esto no significa que la enorme desigualdad de México esté disminuyendo de modo significativo; como se vio en el apartado anterior, los índices de Gini, se han mantenido prácticamente constantes para el último sexenio. De hecho, para 2006, el 10% de las personas con menores ingresos concentran el 1.6% de los ingresos corrientes totales, mientras que el 10% de las personas con mayores ingresos del país acumulan el 39.3% de los ingresos totales corrientes.

El ingreso corriente per cápita del primer decil en el año 2006 fue en promedio de 1.701 pesos al trimestre, cuando en el año 2004 fue de 1.387 pesos, lo que significa un incremento del 22.6%; en el segundo decil fue del 17.3%, mientras que en el tercer decil el aumento fue del 13.9%. En el otro extremo, el ingreso

corriente per cápita trimestral para el décimo decil pasó de 29.376 pesos en 2004 a 32.519 pesos en 2006, lo que se traduce en un aumento de 10.7%.

Cuadro 4.12. Ingreso corriente total per cápita trimestral, en deciles de personas*, 2000-2006, precios constantes de 2006

Decil	Año					Variación Porcentual		
	2000	2002	2004	2005	2006	2000 2002	2002 2004	2004 2006
I	1.151	1.387	1.387	1.300	1.701	20.5	0.0	22.6
II	1.788	2.027	2.262	2.192	2.653	13.3	11.6	17.3
III	2.507	2.833	3.002	2.936	3.419	13.0	6.0	13.9
IV	3.165	3.505	3.719	3.674	4.168	10.8	6.1	12.1
V	4.101	4.236	4.456	4.514	5.234	3.3	5.2	17.5
VI	5.037	5.154	5.337	5.572	6.174	2.3	3.6	15.7
VII	6.270	6.281	6.750	6.863	7.657	0.2	7.5	13.4
VIII	8.059	8.126	8.431	8.823	9.437	0.8	3.8	11.9
IX	11.297	11.465	12.201	12.286	13.448	1.5	6.4	10.2
X	30.404	27.924	29.376	30.623	32.519	-8.2	5.2	10.7
Total	7.378	7.294	7.692	7.878	8.641	-1.1	5.5	12.3

Fuente: ENIGH 2006. *Las personas están ordenadas en deciles de acuerdo con su ingreso corriente monetario per cápita. En el primer decil se incluyen las personas con cero ingresos.

La estadística del año 2006 realizada por la ENIGH incluyó en los ingresos trimestrales promedio per cápita el efecto que tienen las transferencias del gobierno, las instituciones y las remesas de familiares en el extranjero. Estas transferencias principalmente incluyen: las jubilaciones, las becas, los donativos, las remesas y los regalos provenientes de otros hogares.

En el cuadro 4.13 se muestra el desglose de los ingresos trimestrales de los hogares mexicanos por principales fuentes de ingresos durante el último decenio. Se puede observar que el ingreso corriente promedio per cápita disminuye de manera muy importante cuando no se consideran las transferencias del gobierno, de las instituciones y las provenientes de otros hogares.

Las transferencias provenientes del exterior se ha convertido en el último decenio en una de las causas principales de subsistencia de muchos hogares mexicanos, que no dudan en apostar e “invertir” en lograr que uno de los miembros de la familia cruce la frontera y luego con su aporte, se completen las necesidades básicas del resto de la familia que se ha quedado en México. Esa diferencia se vuelve todavía más importante en los primeros deciles. Por ejemplo, para el 10% de las personas con menor ingreso, de no ser por las transferencias, su ingreso corriente total per cápita disminuiría a la mitad³²⁷.

Cuadro 4.13. Ingreso corriente total promedio por hogar trimestral, por principales fuentes de ingreso (1996-2006), precios constantes 2006

Fuentes	Año					
	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Ingreso Corriente Total	25.976	26.963	30.647	29.986	30.992	34.127
Ingreso Corriente Monetario	19.598	21.159	24.093	23.687	24.603	26.736
Remuneraciones por trabajo subordinado	12.186	12.686	15.358	15.266	16.115	17.203
Ingresos por trabajo independiente	5.017	5.735	5.735	5.260	4.441	5.125
Renta de la propiedad	394	433	384	616	1.124	1.063
Transferencias	1.804	2.111	2.604	2.509	2.908	3.327
Otros	197	195	11	36	15	18
Ingreso Corriente no monetario	6.381	5.803	6.554	6.298	6.389	7.391
Autoconsumo	334	325	299	276	231	274
Pago en especie	623	565	578	546	493	531
Regalos	1.688	1.543	1.678	1.830	1.905	2.750
Estimación del alquiler de la vivienda	3.736	3.370	3.999	3.645	3.760	3.837

Fuente: ENIGH 2006

Nota: Para calcular el ingreso promedio se toma en cuenta el total de hogares en el ámbito nacional.

No obstante los datos expuestos, hay que destacar que la población verdaderamente adinerada no está captada en estas encuestas. El estudio del

³²⁷ ENIGH 2006.

Banco Mundial sobre riqueza extrema en México, complementó las medidas con la lista de la riqueza de los multimillonarios que publica la revista Forbes³²⁸. Aunque esta fuente presenta muchas debilidades, proporciona una base independiente para analizar la riqueza extrema en México en un horizonte temporal y desde una perspectiva internacional.

En 2006, la base de datos de Forbes registraba a diez multimillonarios mexicanos, con una riqueza total neta de USD 51.000 millones frente a 24.000 millones en 2000. Aunque la lista es dinámica, para México, en esencia, se asienta en un total de 20 personas o familias que declararon tener un valor neto de mil millones de dólares o más entre 1996 y 2006.

La mayoría de sus integrantes heredó parte de su riqueza, y casi la mitad se benefició de las privatizaciones realizadas a principios de los años noventa por el gobierno de Salinas de Gortari. La riqueza actual se deriva de los negocios en una amplia gama de sectores, incluyendo la minería, la banca, las telecomunicaciones, la cerveza, el cemento, la industria farmacéutica, el comercio al menudeo, los bienes raíces, la televisión y las tortillas.

La riqueza familiar puede llevar a concentraciones mucho mayores de influencia corporativa, por medio de estructuras piramidales de propiedad empresarial, en las cuales, los patrones interconectados de propiedad corporativa implican que las familias controlan activos que son un múltiplo de su propiedad efectiva.

Como complemento de estos indicadores, hay que destacar que los mercados de valores se encuentran altamente concentrados y desempeñan un papel muy limitado en el financiamiento del grueso del sector privado.

De entre las empresas listadas, 15 representan más del 80% de la muestra utilizada en el Índice de Precios y Cotizaciones de la Bolsa Mexicana de Valores, y más del 40% de la capitalización total del mercado bursátil. Estas cifras subestiman el grado de control de las grandes empresas pues, si se tomaran en cuenta las estructuras piramidales, se detectaría una concentración mayor.

³²⁸ Guerrero, I., López-Calva, L.F., Walton, M., “La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México”, disponible en <http://www.bancomundial.org.mx> La lista se basa en la riqueza declarada por las personas mismas, por lo que podría contener errores de información (declaración menor o, posiblemente, también en exceso)

En el sector financiero se apreciaba un panorama similar, pues el sistema bancario ha demostrado un historial de alta concentración en unos cuantos bancos con el otorgamiento de créditos canalizados a unas pocas empresas grandes, a menudo relacionadas con los dueños de los bancos y en términos preferenciales³²⁹.

Las reformas realizadas a partir de la crisis de 1994 provocaron una mayor concentración del sistema económico mexicano. La proporción de activos en manos de los cinco principales bancos del sistema financiero mexicano pasó del 74% en 1994 al 88% en 2003, convirtiéndolo en uno de los sistemas bancarios más concentrados del mundo.

Sin embargo, en contraste con los niveles previos a 1994, el sistema está casi totalmente en manos extranjeras y no se encuentra evidencia de favoritismo en el otorgamiento de créditos. Gozando de salud financiera, el momento actual mexicano representa una ruptura institucional para el sector a partir del antiguo patrón de dependencia de la élite empresarial nacional. No obstante, el sector financiero sigue mostrando una gran concentración, además de un nivel de otorgamiento de crédito al sector privado inusualmente bajo desde una perspectiva internacional.

Desde este punto de vista, buena parte del sector privado, en especial las empresas pequeñas y medianas resultan expulsadas del sistema. La pregunta que aún no se ha respondido es si se requiere un mayor nivel de competencia en el sector financiero para lograr un desarrollo económico sostenible en el tiempo.

Las instituciones existentes contrarrestan de manera imperfecta la concentración del poder del mercado en México. Las concentraciones de poder se pueden contrarrestar mediante instituciones sólidas. En contraste, cuando las instituciones de un país son “débiles” unos cuantos grupos predominantes pueden generar efectos adversos en el funcionamiento del mercado y en el diseño de políticas.

³²⁹ Haber, S., “Mexico’s experiments with bank privatization and liberalization, 1991-2003.” *Journal of Banking and Finance* 29, 2005, pp. 2325-2353.

El concepto de instituciones “débiles” se refiere a las que no son capaces de limitar la influencia de los grupos de poder en el interés de la sociedad en general, incluyendo a las generaciones futuras. Entre las instituciones relevantes en este sentido cabe incluir a los cuerpos reguladores, el sistema judicial, el servicio civil, los partidos políticos y el poder ejecutivo mismo. Los organismos reguladores son un conjunto de instituciones de gran importancia en el sentido de contrarrestar el poder concentrado en sectores específicos en economías desarrolladas.

Sin embargo, los reguladores en México carecen de poder autónomo. La única y muy importante excepción es Banco de México (Banxico), cuya autonomía le fue otorgada a raíz de las crisis de los años 80.

El problema de los reguladores en México, según la profesora Guerrero, no se encuentra en ellos mismos, sino en un deficiente sistema judicial. Un sistema judicial independiente y con el funcionamiento adecuado es esencial para la protección de los derechos de propiedad que las empresas y las instituciones financieras requieren para apoyar sus decisiones de inversión y crédito.

Cerca del 80% de todos los casos judiciales y la gran mayoría de los comerciales comienzan en los tribunales estatales. Los tribunales estatales, por su parte, reciben alrededor de 800.000 casos por año, sin tener la capacidad de gestionar tales volúmenes.

Asimismo, los tribunales estatales se encuentran subordinados a los federales mediante la figura del “amparo”, pues es facultad de los jueces federales analizar la posibilidad de violaciones a la ley en el ámbito estatal.

En el año 2003, los tribunales federales recibieron cerca de 50.000 amparos, de los cuales 29.000 provenían de tribunales estatales. Su existencia lleva a alargar la duración y aumentar el costo de los litigios, así como a limitar la legitimidad de los tribunales locales. Debido a que la obtención de un amparo es costosa y requiere de asesoría especializada, su utilización se reduce a quienes cuentan con más recursos. El resultado de ello lleva a un sistema

regulatorio que representa una amenaza con poca credibilidad e independencia para los grandes intereses comerciales³³⁰.

Además de la **desigualdad de ingresos y gastos**, la **desigualdad en desarrollo humano** en México también es muy alta. Entre otros, se pueden mencionar los siguientes aspectos:

- En México, el 20% más pobre tiene 3,5 años de escolaridad en promedio mientras que la cifra es de 11,6 años para el quintil más rico.
- El municipio con el índice de marginación más alto tiene una tasa de mortalidad infantil mayor a 60 por cada mil niños nacidos vivos (comparable a la de Sudán y Nepal) mientras que el municipio más rico tiene niveles similares a los de Europa.

³³⁰ Guerrero, I., “La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México”, pp. 25-40.

4.4 Los servicios educativos: Desigualdad en años escolares y calidad

Los expertos en el mundo coinciden en señalar a la educación como un aspecto fundamental para el desarrollo y el crecimiento económico de un país. Las evidencias muestran que la posibilidad de salir de la pobreza de familias y personas tiene una estrecha relación con el nivel educativo alcanzado. Por ello, la acumulación de escolaridad en las nuevas generaciones que provienen de hogares en pobreza extrema se convierte en una estrategia fundamental de erradicación de la pobreza.

El desarrollo del capital humano constituye un desafío central frente a la necesidad de reducir la pobreza y abatir la desigualdad. El papel de la educación en la generación de bienestar es determinante.

El cuadro 4.14 muestra un estudio del Banco Mundial para México, en el que se relacionan los años de escolaridad con las probabilidades de no ser pobre. El estudio del Banco Mundial realiza un análisis estadístico de probabilidades condicionales que no implica causalidad. De hecho parece haber un doble sentido de causalidad: por un lado, un nivel más bajo de educación reduce las ganancias, y por el otro un nivel menor de ingresos reduce la capacidad de invertir en educación. Igualmente destacan otros tipos de causalidades, tales como que resulta más fácil que los niños acudan a la escuela cuando los jefes de familia también asistieron. Esta proporción aumenta por cada año escolar terminado por el jefe de familia.

En México, para el año 2004, quien ha aprobado algún grado de secundaria tiene un 24% más de probabilidad de evitar la pobreza, en comparación con alguien que sólo cuenta con primaria terminada. Para el caso de quien cuenta con algún grado de preparatoria o bachillerato, la probabilidad de no ser pobre es 2.7 veces mayor. Pero, si la persona aprobó algún grado de educación superior, la probabilidad de evitar la pobreza es 6.2 veces mayor que aquella que sólo cuenta con primaria.

Cuadro 4.14. Efecto de la escolarización en las probabilidades de no ser pobre

	1996	2000	2004
Total	1.55	1.44	1.49
Primaria incompleta	0.66	0.52	0.62
Primaria completa	1	1	1
Secundaria	1.59	1.51	1.24
Preparatoria	3.52	3.37	2.75
Superior incompleta	7.47	7.18	6.22
Superior completa	21.36	30.27	13.84
Hombres	1.74	1.52	1.50
Primaria incompleta	0.69	0.49	0.59
Primaria completa	1	1	1
Secundaria	1.55	1.39	1.22
Preparatoria	3.35	3.29	2.71
Superior incompleta	9.50	6.53	6.88
Superior completa	21.78	34.47	12.89
Mujeres	1.43	1.38	1.47
Primaria incompleta	0.63	0.53	0.64
Primaria completa	1	1	1
Secundaria	1.64	1.63	1.26
Preparatoria	3.98	3.49	2.77
Superior incompleta	5.88	8.16	5.63
Superior completa	22.54	25.84	14.87

Fuente: Banco mundial 2005, Evaluación del impacto de Oportunidades sobre la inscripción, reprobación y abandono escolar. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Elaborado con base en ENIGH, 1996, 2000 y 2004. Los cálculos se hicieron sobre la población mayor de 20 y menor de 65 años jefes de hogar. La definición de pobre suma las categorías de pobreza alimentaria y de capacidades.

En términos de educación del jefe de familia, la educación primaria completa se asocia con una probabilidad un 31% más baja de ser pobre, y la educación secundaria con una probabilidad un 34% más baja, en contraste con los jefes de familia que no completaron la educación primaria.

Otro dato relevante del estudio del Banco Mundial indica en México, los hogares con un jefe que completó su educación secundaria tienen un ingreso aproximadamente un 43% más alto que los hogares cuyos jefes carecen de

educación, una vez que otros factores se controlan. La educación del jefe de hogar y su cónyuge representa el 35% de las diferencias rural-urbanas, casi enteramente debidas a diferencias en educación más que a diferencias de retornos. Adicionalmente, los retornos de la educación del jefe de hogar tienden a ser mayores en áreas urbanas, posiblemente porque reflejan la escasez relativa del trabajo calificado.

Durante la última década, México ha realizado un esfuerzo importante por completar la educación primaria para la práctica totalidad de la población. El Censo de Población del año 2006 nos enseña que los mayores rezagos se concentran en los niveles educativos que son decisivos para superar la pobreza. La enseñanza media en México es recibida por el 85.5% de los niños, en tanto que en la enseñanza media superior están matriculados poco más de la mitad de los jóvenes. Sin ser estas cifras de escolaridad brillantes, se muestran mucho más crudas al realizar el mismo análisis en los hogares mexicanos que viven en la pobreza extrema.

El cuadro 4.15 muestra como los niños de los hogares pobres realmente reciben la escolaridad básica. Esto sin entrar en la calidad educativa percibida, que en las escuelas donde asisten los niños con menos recursos es extremadamente baja.

Cuadro 4.15. Asistencia escolar en hogares de pobreza extrema

años	6-11	12-15	16-18
1996	95,2	71,5	29,2
2000	94,2	75,0	31,9
2004	96,8	81,3	36,9

Fuente: Banco Mundial. 2005.

El problema se muestra en su crudeza cuando se ve que sólo el 36,9% de los adolescentes entre 16 y 18 años provenientes de hogares pobres acuden a la escuela. Es muy importante recordar que las probabilidades de salir de la pobreza suelen mostrarse a partir de estos años de escolaridad, pues con una

educación inferior, el círculo vicioso de la pobreza seguirá perpetuándose en el tiempo. Si se le añade, como se muestra en el cuadro 4.16, las cifras de abandono y suspensos, el panorama se vuelve desolador. Además, sólo cinco entidades federativas, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, y Puebla, concentran casi un tercio –el 30%- de los jóvenes que han abandonado la escuela.

En el cuadro 4.16 se puede observar, no obstante, que la brecha de asistencia escolar que separa a pobres y no pobres se ha reducido desde el año 1996. En 1996, el riesgo de abandonar la enseñanza media para un niño en situación de pobreza extrema era 3.5 veces mayor que el de un niño de la misma edad, pero no pobre. En 2004, el riesgo para un niño entre 12 y 15 años proveniente de una familia en pobreza extrema se redujo a 2.3 veces. En cualquier caso, hay que destacar que el año 1996, posiblemente por causa de la grave crisis económica ya estudiada, fue el año en el que se dieron mayores abandonos escolares en toda la historia de México.

Cuadro 4.16. Probabilidad de abandono escolar: pobres extremos frente a no pobres.

	12 – 15	16 - 18
años	Pobres extremos	Pobres extremos
1996	3,5 veces	2,3 veces
2000	2,6 veces	1,7 veces
2004	2,3 veces	1,6 veces

Fuente: Estimaciones del banco Mundial con base en la INEGI. La medida de riesgo relaciona la proporción de niños que no asisten a la escuela del estrato de pobreza extrema y la población total.

Esta mejora en los datos de asistencia escolar se encuentra también en las entidades federativas más pobres. En comparación con el Distrito Federal, una de las entidades con mayores tasas de asistencia escolar, el riesgo de abandonar la escuela en 2004 para los niños de 12 a 15 años, se redujo más

que la media en los estados de Chiapas -14%-, Veracruz -18%-, Puebla -14%- y Oaxaca -12%³³¹.

Estas cifras sugieren que el programa Oportunidades sí está teniendo relativo éxito en cuanto a retener a los niños en las escuelas, al concentrar estos estados más de la tercera parte de los becarios de educación media y casi el 40% de los becarios de educación media superior del Programa Oportunidades. En el año 2000, 912.071 niños de 12 a 15 años provenientes de hogares pobres extremos no asistían a la escuela. En 2004 esta cifra había caído a 549.991, es decir una reducción de 362.080, que supone una disminución del 39.7%. En el año escolar 2005-2006, Oportunidades consiguió incrementar la matrícula escolar de la educación media en las zonas rurales en más de 193.000 estudiantes³³².

Si bien se están consiguiendo algunos resultados, se está todavía muy lejos de la situación que México se merece tanto por sus riquezas naturales como por su posición dentro de las 15 economías más ricas del planeta. En el cuadro 4.17 se muestra la distribución territorial de las ayudas en los estados mexicanos con menor IDH. Si se analiza el subtotal de la ayuda a estos estados, se observa que en primaria se atiende a casi 1.600.000 alumnos, mientras que al pasar a secundaria ya se han “perdido” en el camino casi 700.000 estudiantes, de los cuales sólo reciben becas en la educación media superior 400.000.

Si recuperamos el análisis del Banco Mundial que afirma que una de las probabilidades más altas de escapar de la pobreza pasa por terminar la enseñanza media superior (en otros análisis lo denominan bachillerato), se observa que sólo uno de cada cuatro tendrá posibilidades de conseguirlo al existir oficialmente 400.000 becas disponibles de estudio frente al millón seiscientos mil alumnos que necesitan de estas ayudas.

Siguiendo las cifras de SEDESOL (programa Oportunidades), en los estados mexicanos con menor IDH la importancia de este programa se vuelve vital

³³¹ Estimaciones del Banco Mundial 2005, realizadas con base en la ENIGH 1996, 2000 y 2004.

³³² Parker, Susan, Jere Behrman y Petra Todd (2005) “Impacto de mediano plazo del Programa Oportunidades sobre la educación y el trabajo de jóvenes del medio rural que tenían 9 a 15 años de edad en 1997”. En Hernández, Bernardo y Mauricio Hernández Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades 2004. Instituto Nacional de Salud Pública y CIESAS, México.

como mecanismo de reducción de la pobreza, ya que sin ayudas económicas y estímulos de los educadores y trabajadores de estos programas, es casi imposible que las familias de los niños pobres promuevan su asistencia a la escuela y completen su formación.

Cuadro 4.17. Distribución territorial de los jóvenes beneficiarios de las becas escolares en los ocho estados con menor IDH (%), al cierre de 2005.

Estado	Primaria		Secundaria		EMS	
	Becarios	%	Becarios	%	Becarios	%
Chiapas	318.602	11.18	165.495	9.71	76.222	10.84
Oaxaca	233.170	8.18	137.064	8.04	57.001	8.11
Guerrero	205.009	7.19	104.694	6.14	46.282	6.58
Veracruz	294.588	10.33	182.808	10.72	91.995	13.09
Hidalgo	104.383	3.66	73.731	4.32	28.300	4.02
Michoacán	165.956	5.82	96.243	5.64	30.244	4.30
Zacatecas	53.080	1.86	35.597	2.08	13.238	1.88
Puebla	223.866	7.85	137.630	8.07	61.917	8.81
Subtotal	1.598.654	56.10	933.262	54.75	405.199	57.66
Resto	1.250.721	43.89	771.052	45.24	297.426	42.33
Nacional	2.849.375	100	1.704.314	100	702.625	100

Fuente: SEDESOL Oportunidades. <http://www.oportunidades.gob.mx/> y CONAPO. 2006
Nota: las becas están tomadas a cierre de 2005, para ser utilizadas en 2006.

El cuadro 4.18 hace referencia a ciertos indicadores seleccionados sobre los niveles de escolaridad entre 1960 al año 2005. Se observa que si bien el Programa Oportunidades está teniendo un relativo éxito, en los últimos años no se han mejorado significativamente los niveles de escolaridad en México en secundaria ni en educación media superior. Por desgracia, como ya se ha comentado, es a partir de estos niveles escolares cuando se reduce significativamente la probabilidad de ser pobre. Así, éste es uno de los retos más urgentes del gobierno mexicano como medio de combatir la pobreza.

Respecto a las diferencias de género, se observa que prácticamente han desaparecido, dándose el caso particular que el porcentaje de mujeres que

tienen estudios de media superior superan a los hombres en el año 2005. En el resto de rubros se encuentran muy parejos, y con tendencia a la igualdad.

Cuadro 4.18. Indicadores seleccionados sobre nivel de escolaridad, 1960-2005.

Indicador	1960	1970	1990	2000	2005
Población de 15 y más años	19 357 479	25 938 558	49 610 876	62 842 638	68 802 564
Sin escolaridad	40.1	31.6	13.4	10.2	8.4
Primaria incompleta ^a	40.3	38.9	22.8	18.0	14.3
Primaria completa ^b	12.0	16.8	19.3	19.1	17.7
Secundaria incompleta ^c	2.4	3.4	6.2	5.3	4.3
Secundaria completa ^d	2.1	3.0	13.7	18.9	21.7
Media superior ^e	2.1	3.9	14.3	16.7	18.5
Superior ^f	1.0	2.4	8.3	10.9	13.6
Hombres	9 473 864	12 708 253	23 924 966	30 043 824	32 782 806
Sin escolaridad	35.9	28.1	11.5	8.7	7.2
Primaria incompleta ^a	43.2	40.5	22.5	17.7	14.2
Primaria completa ^b	12.3	15.6	19.0	18.4	16.9
Secundaria incompleta ^c	2.6	4.5	6.9	6.0	4.9
Secundaria completa ^d	2.0	3.6	14.3	19.6	22.3
Media superior ^e	2.4	4.1	13.9	16.2	18.4
Superior ^f	1.6	3.6	10.1	12.6	14.8
Mujeres	9 883 615	13 230 305	25 685 910	32 798 814	36 019 758
Sin escolaridad	43.9	35.0	15.3	11.6	9.6
Primaria incompleta ^a	37.3	37.2	22.9	18.2	14.5
Primaria completa ^b	11.8	18.0	19.5	19.9	18.4
Secundaria incompleta ^c	2.3	2.4	5.5	4.6	3.7
Secundaria completa ^d	2.3	2.5	13.2	18.2	21.0
Media superior ^e	1.9	3.7	14.8	17.1	18.6
Superior ^f	0.5	1.2	6.5	9.4	12.4

Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1960 a 2000. II Conteo de Población y Vivienda 2005.

Nota: La distribución porcentual de la población de 15 años y más por nivel educativo y sexo no suma 100% debido al no especificado. Cifras correspondientes a las siguientes fechas censales: 8 de junio (1960); 28 de enero (1970); 12 de marzo (1990); 14 de febrero (2000); y 17 de octubre (2005).

a Incluye a la población con algún grado aprobado entre uno y cinco años de primaria.

b Incluye a la población con seis grados aprobados de primaria.

c Incluye a la población con uno y dos grados aprobados de secundaria o equivalente.

d Incluye a la población con tres grados aprobados de secundaria o equivalente.

e Incluye a la población con al menos un grado aprobado de bachillerato o equivalente.

f Incluye a la población con al menos un grado aprobado de licenciatura o equivalente más los que tienen algún grado aprobado de postgrado.

La tremenda expansión del sistema de educación mexicano durante las últimas décadas puede verse en el crecimiento de la inscripción bruta, que aumentó de 1.4 a 31.5 millones de estudiantes entre 1930 y 2005. Esto se ha asociado con un gran aumento del esfuerzo público en los años noventa, con un gasto en educación que pasó del 4.9% del PIB en 1980 al 6.8% en 2005. El sistema de educación cuenta actualmente con cerca de 229.000 escuelas, incluidas las preescolares, donde trabajan cerca de 1.5 millones de maestros.

México prácticamente logró alcanzar la educación primaria universal y registró una rápida expansión de la educación secundaria. En 2005 hubo 14.8 millones de estudiantes que asistieron a la escuela primaria, superando a los 14.6 millones que lo hicieron en 1980: el crecimiento lento en los números responde a que los mayores índices de inscripción se vieron contrarrestados por los números decrecientes en la edad escolar de los niños, lo que refleja la transición demográfica de México. El 92% de los niños están inscritos en escuelas primarias públicas, 5% de ellos en escuelas bilingües indígenas y 1% en escuelas primarias de “comunidad”, que son escuelas multigrado en áreas remotas³³³.

El crecimiento de la inscripción bruta fue particularmente importante en las escuelas indígenas, que pasó de 589.000 a 854.000 estudiantes, y en las escuelas de comunidad, cuyos estudiantes aumentaron de 82.000 a 145.000. En las escuelas secundarias se logró un rápido progreso. En 2005, 5.6 millones de estudiantes se inscribieron en la secundaria, 92% de ellos en la educación pública, en contraste con los 3 millones de 1980.

Si agrupamos a los estudiantes por grupos de edad, se observa, una vez más, que uno de los grandes retos consiste en conseguir aumentar los años de escolaridad, sobre todo para la población más pobre. Como se ve en el cuadro 4.19, los quintiles inferiores de la población mexicana, si bien han mejorado en cuanto a la educación primaria, siguen teniendo una falta importante de posibilidades de acceder a una educación superior; sólo el 17% de los pobres

³³³ SEDESOL Programa Oportunidades 2006. Instituto Nacional de Salud Pública y CIESAS, México.

se matriculan en un estudio superior frente al 55% de los estudiantes del quintil superior.

La educación es central para los ingresos, la ciudadanía y la capacidad de llevar una vida fructífera y satisfactoria. En 2005, los mexicanos mayores de 15 años tenían, en promedio, más de ocho años de educación. Este promedio esconde grandes variaciones.

Los grupos más jóvenes de la población estaban mucho mejor educados que los mayores: quienes tenían entre 21 y 30 años contaban con un promedio de nueve años de educación, en contraste con los sólo tres años de quienes habían superado los 60. Hay también un marcado gradiente en relación con los ingresos, pues quienes tenían entre 25 y 65 años y vivían en el 10% más alto de los hogares contaban con 12 años de educación, en contraste con los 3.2 años de quienes se ubicaban en el 10% inferior. Esta brecha no se redujo durante la última década. Los adultos de hogares indígenas tenían sólo algo más de dos años de educación. Y mientras las diferencias en educación entre hombres y mujeres habían sido históricamente significativas, prácticamente desaparecieron en los segmentos más jóvenes.

Cuadro 4.19. Tasas de matriculación de jóvenes en hogares pobres y ricos de México, 1992, 2000 y 2005 (porcentajes)

	13 – 17 años		18 – 23 años	
	Quintil inferior	Quintil superior	Quintil inferior	Quintil superior
1992	48	84	12	40
2000	57	90	16	52
2005	59	94	17	55

Fuente: ENIGH, 1992, 2000 y 2006. (la ENIGH 2006 dio los datos educativos de 2005)

El cuadro 4.20 muestra los años de escolaridad de los mexicanos con edades comprendidas entre los 25 y 65 años de edad, distribuidos por deciles de

ingreso. Este último cuadro sobre los años de escolaridad, muestra con toda su crudeza la realidad mexicana en la educación. El decil más pobre en los últimos veinte años sólo ha conseguido aumentar un año su permanencia en la escuela. Este dato es terrible, máxime viniendo de una escolaridad media que apenas rebasaba los 2 años de enseñanza en 1984. Por el contrario, el decil más acomodado asiste 12 años de media a la escuela, con un aumento de su escolaridad de 3,5 años en el mismo periodo. De hecho, es el decil X el que más aumenta los años de escolaridad en el periodo, aumentando las desigualdades en años de asistencia a la escuela. El decil X tiene de media dos años más que el siguiente, y casi 9 años más que el último decil.

Cuadro 4.20. Años de educación de quienes tienen entre 25 y 65 años, por decil de ingreso

Decil	1984	1992	2000	2005
I	2.1	2.2	2.8	3.2
II	2.3	3.0	3.7	4.2
III	3.0	3.6	5.0	5.0
IV	3.0	4.2	5.6	5.6
V	3.6	4.8	6.2	6.5
VI	4.1	5.3	6.9	6.8
VII	5.0	6.0	7.4	7.4
VIII	6.2	6.8	8.3	8.2
IX	7.2	8.2	9.5	9.8
X	8.6	10.8	12.1	12.0

Fuente: Cálculos del Banco Mundial a partir de la ENIGH (1984, 1992, 2000, 2006).

Una vez analizada la tremenda desigualdad en años de escolaridad entre ricos y pobres y por estados, existe otra variable no menos determinante para conseguir salir de la trampa de la pobreza; nos referimos al asunto central de la calidad educativa.

En el año 2005 existe una inquietud generalizada acerca del bajo nivel de calidad de la enseñanza en México, lo que impacta no sólo en la competitividad del país, como afirma el Banco Mundial en su estudio, sino también en las probabilidades de salir de la pobreza de los estudiantes que realizan el esfuerzo diario de asistir a la escuela e intentar aprovechar las materias impartidas.

El cuadro 4.21 hace referencia a los promedios de escolaridad y la capacidad de leer y escribir en la población mexicana entre los años 1960 y 2005. En el se puede observar como el analfabetismo es un asunto prácticamente superado para las nuevas generaciones. El problema, una vez más, es que en el mundo globalizado en el que México se mueve, la capacidad de saber leer y escribir es condición necesaria pero no suficiente para salir de la trampa de la pobreza.

Cuadro 4.21. Indicadores seleccionados sobre promedio de escolaridad, aptitud para leer y escribir y alfabetismo, 1960-2005.

Indicador	1960	1970	1990	2000	2005
Promedio de escolaridad de la población de 15 y más años (Años)	2.6	3.4	6.6	7.5	8.1
Hombres	2.8	3.7	6.9	7.7	8.4
Mujeres	2.4	3.1	6.3	7.2	7.9
Porcentaje de la población de 8 a 14 años que sabe leer y escribir	66.0	79.2	94.6	95.3	96.6
Hombres	66.1	79.2	94.5	94.9	96.3
Mujeres	65.9	79.2	94.7	95.6	97.0
Porcentaje de la población de 15 y más años alfabeta	65.5	74.2	87.4	90.5	91.4
Hombres	70.4	78.2	90.2	92.5	93.0
Mujeres	60.9	70.4	84.8	88.6	90.0

Fuente: INEGI. Censos de Población y Vivienda, 1960 a 2000. II Conteo de Población y Vivienda 2005.
Nota: Cifras correspondientes a las siguientes fechas censales: 8 de junio (1960); 28 de enero (1970); 12 de marzo (1990); 14 de febrero (2000); y 17 de octubre (2005).

“Si México ha conseguido completar una educación básica para la práctica totalidad de la población, con unos ratios en alfabetización prácticamente universales, el reto central de los próximos años pasa por una mayor calidad que genere los resultados esperados en términos de finalización de los estudios de primaria y secundaria, de modo que el alumno pueda continuar a terminar su bachillerato y poder acceder al mercado de trabajo en condiciones de mayor igualdad y “escapar” de la trampa de la pobreza”³³⁴.

Al igual que los grandes grupos empresariales analizados en el apartado anterior como generadores de desigualdad, en el caso de la educación, el Banco Mundial destaca a los sindicatos de maestros como uno de los grupos de presión que más influye en la calidad de la educación en México. Los sindicatos pueden ejercer su influencia en los sectores en los que trabajan de dos maneras:

- Mediante una negociación efectiva por mejores condiciones laborales.
- Ejerciendo su influencia en la política general del sector.

El cuadro 4.22 muestra indicadores de permanencia escolar y deserción en ciclos escolares desde 1996/1997 hasta 2005/2006. Se puede observar que el crecimiento en las inscripciones primarias totales se acompañó de pequeños avances en la eficiencia terminal³³⁵. Este dato siendo bueno, hay que matizarlo, pues el curso escolar 1996/1997 fue el año de mayor abandono escolar en toda la historia de México.

Si se analiza un poco más, se ve que las tasas de eficiencia terminal en la secundaria no han llegado al nivel del 80%, e incluso se ha notado un retroceso en los últimos años escolares, a pesar del buen entorno económico y el crecimiento sostenido de la economía mexicana desde entonces. También en secundaria, la tasa de deserción fue del 7,7% en el curso 2005/2006 con un significativo retroceso, rompiendo una tendencia de disminución en este importante ratio.

³³⁴ Programa Oportunidades. “Un programa de resultados” 2007. SEDESOL. México. Pág. 4.

³³⁵ De acuerdo con las definiciones de la Secretaría de Educación, con “eficiencia terminal” se indica la proporción de estudiantes que termina un curso determinado a tiempo; “deserción” es la proporción de estudiantes que no continúa en el siguiente nivel de escolaridad, y “fracaso” la proporción de estudiantes que fracasan/no aprueban el año escolar.

Cuadro 4.22. Indicadores sobre permanencia escolar y deserción por sexo, ciclos escolares 1996/1997 a 2005/2006

Indicador	1996 1997	2000 2001	2003 2004	2005 2006
Porcentaje de eficiencia terminal en secundaria	74.8	74.9	78.9	78.2
Hombres	72.3	70.3	74.4	73.6
Mujeres	77.6	79.9	83.6	83.0
Porcentaje de eficiencia terminal en profesional técnico	42.2	44.5	47.2	47.6
Hombres	35.7	41.1	43.8	45.2
Mujeres	47.8	48.1	50.9	50.1
Porcentaje de eficiencia terminal en bachillerato	57.2	59.3	60.0	59.6
Hombres	53.1	53.6	54.3	54.1
Mujeres	61.9	65.4	65.7	65.2
Índice de deserción en secundaria	8.9	8.3	7.4	7.7
Hombres	10.1	10.0	9.1	9.6
Mujeres	7.7	6.5	5.6	5.9
Índice de deserción en Profesional técnico	29.8	24.8	24.7	23.9
Hombres	34.7	27.4	26.6	25.5
Mujeres	25.7	22.2	22.8	22.2
Índice de deserción en bachillerato	18.1	16.5	16.8	15.7
Hombres	20.3	19.9	19.7	18.3
Mujeres	15.8	13.2	14.0	13.2

FUENTE: SEP. Dirección General de Planeación, Programación y Presupuesto. SEP-DGPP. Unidad de Planeación y Evaluación de Políticas Educativas, 2007.

Respecto a las tasas de eficiencia Terminal y deserción en los estudios profesionales técnicos y en el bachillerato, los resultados son parecidos; los resultados no mejoraron significativamente, apreciándose un “estancamiento” en los últimos años.

Los resultados de la Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE) de junio de 2006 respecto a los conocimientos de

matemáticas y español muestran con toda su crudeza el recorrido en materia de calidad que tiene la educación en México³³⁶:

- 6 de cada 10 alumnos que concluyen la secundaria no cuentan con los conocimientos básicos en la materia de matemáticas y 4 de cada 10 con los de español.
- En primaria los resultados son también desalentadores: 7 de cada 10 niños se encuentran en los niveles de logro elemental e insuficiente, y sólo un 3% obtuvo calificaciones de excelencia.
- La mitad de los estudiantes de secundaria del Distrito Federal (públicas y privadas), termina este nivel educativo sólo con conocimientos elementales de matemáticas. En las escuelas públicas y privadas, el 31 y 23% respectivamente de los alumnos termina sin las suficientes habilidades para seguir aprendiendo esta materia.

³³⁶ Evaluación Nacional del Logro Académico en Centros Escolares (ENLACE), junio de 2006. Se aplicó al 90% de los alumnos de tercero de secundaria y al 96% de los estudiantes de sexto de primaria de escuelas públicas y privadas del país.

4.5 La desigualdad en los servicios de salud en México

El objetivo de este apartado es contextualizar económicamente el gasto en salud dentro del patrón de gasto familiar de los hogares mexicanos. Se revela que los hogares más pobres en México no cuentan con holgura en su estructura de gasto para soportar gastos de bolsillo en salud, por lo que un evento inesperado de enfermedad coloca a las familias en riesgo de empobrecimiento, venta de activos o endeudamiento.

Como ya se ha comentado anteriormente, México presenta en 2006 una distribución de ingreso muy desigual, con un Coeficiente de Gini de 0,473; donde el 10% de la población más pobre captó apenas el 1% del ingreso, mientras que el 10% de la población más rica acaparó el 43%.

A su vez, México en 2005 sólo destinó el 6.1% de su PIB para Salud, y el financiamiento público correspondió tan solo al 44.9% del total, siendo el porcentaje más bajo de los países de la OCDE, con una altísima participación mayor del 55% del gasto privado de bolsillo para financiar los servicios de la salud.

Que el principal pilar del financiamiento de los servicios de salud en México sean los gastos del bolsillo es altamente inequitativo y coloca a las familias en una situación de riesgo extremo de empobrecimiento, debido, entre otras, a:

- Puede ser un gasto imprevisto que sorprende a las familias y en ocasiones no se está en condiciones de solvencia económica para enfrentarlo.
- El gasto en salud muchas veces es ineludible.
- El gasto en ocasiones es previsible pero ineludible (gasto por embarazo y parto).
- Puede traducirse en un gasto permanente, al tratarse de padecimientos crónicos.
- Puede ser un gasto en el sector privado resultante de la insatisfacción con los servicios públicos recibidos.

- Puede deberse a abusos propios de un mercado de servicios de salud poco o mal regulado.

En el cuadro 4.23 muestra la primera realidad de los servicios de salud mexicanos: sólo se encuentra asegurado el 45,5% de la población total. Este dato es muy importante, ya que permite enmarcar las siguientes reflexiones respecto a los servicios de salud.

Cuadro 4.23. Población total por condición de aseguramiento 2006

	Miles	(%)
Población Total	107.525,2	100.0
Asegurada	48.913,6	45.5
No asegurada	58.611,6	54.5

Fuente: Secretaría de Salud. "Sistema Nacional de Información en Salud". Consulta en Internet el 7 de septiembre de 2007: www.salud.gob.mx

A pesar del avance sustancial en los indicadores básicos de salud, que parece deberse en parte a los programas centralizados, el sistema de salud tiene muchas debilidades desde el punto de vista de la reducción de la pobreza.

La cobertura del sistema de seguridad formal sigue siendo limitada, especialmente para los pobres. Parece ser particularmente desigual en la calidad de la atención brindada a riesgos de salud provocados por catástrofes.

Buena parte de la población sigue sin tener acceso a la seguridad social. Los hogares con trabajadores inscritos en el mercado de trabajo formal se benefician del seguro de salud a través tanto del IMSS como ISSSTE. La participación de los hogares con al menos un miembro derechohabiente en el sistema de seguridad social es de casi el 50% y se ha mantenido constante desde 1992. De acuerdo con la Secretaría de Salud, la mayoría de los hogares carece de seguro. Mientras en principio tiene la cobertura de los servicios de

salud de la SSA, sólo el 15% de la población no asegurada que usó algún servicio de salud recurrió al sistema público³³⁷.

Para los pobres que viven en áreas rurales, estados pobres y áreas urbanas marginales, el acceso a la atención básica sigue siendo limitado y de baja calidad. Como resultado, los niños de mujeres que viven en pobreza extrema tienen 2.5 veces más probabilidades de morir antes del año que los niños de mujeres que no son pobres³³⁸.

Las tasas de mortalidad infantil por enfermedades infecciosas son tres veces el promedio nacional en Chiapas y 2.5 veces en Oaxaca. Las desigualdades de salud también se siguen manifestando en la población adulta. Por ejemplo, los indicadores de la situación de salud de Chiapas, Oaxaca, y Guerrero (COG) siguen por debajo del promedio nacional. Tales estados se encuentran en el extremo inferior en la lista de los estados ordenados según esperanza de vida en el momento de nacer y esperanza de vida libre de discapacidad en el momento de nacer, si bien las diferencias parecen bastante menores en relación con las diferencias de ingreso. Lo más preocupante radica en el hecho contrastable de que la brecha en la esperanza de vida entre el promedio nacional y cada uno de los estados COG no se redujo de manera significativa en la última década³³⁹.

En México se revela un sistema de salud que excluye a los individuos más vulnerables económicamente de la sociedad. El Gasto privado en salud se ha identificado como un factor de empobrecimiento para los hogares que están excluidos del sistema de salud, principalmente por las siguientes dos causas:

- Por no tener acceso a la seguridad social
- Por no tener los medios económicos para pagar de su bolsillo servicios de salud frente a un evento de enfermedad.

El elevado nivel de pobreza tiene repercusiones trascendentes en el ámbito de la salud, pues en muchas ocasiones el único activo que tienen los pobres es su

³³⁷ SSA, Salud: México 2006. Los servicios de salud privados representan casi 60 % de los gastos de los hogares que reportaron gastos de salud en la ENIGH, 2006.

³³⁸ Banco Mundial, 2005. "Estudio de la Protección Social en México." México. Departamento de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Washington, D.C.

³³⁹ Ibid.

cuerpo y si éste se deteriora por la enfermedad, se hunden en una trampa de pobreza, de la cual es muy difícil escapar.

Se debe reconocer que son precisamente los deciles de ingreso más bajos, quienes menos beneficios reales obtienen de los sistemas de pago anticipado asociados al empleo (seguridad social), además de tener un menor acceso a los servicios subsidiados que se localizan en zonas con alta concentración de servicios públicos. No obstante, vale la pena aclarar que esta situación se ha comenzado a corregir al entrar a operar a partir de 2004 el Sistema de Protección Social en Salud y el Seguro Popular de Salud.

En las últimas décadas, México ha obtenido logros importantes en materia de salud como un incremento de la esperanza de vida, reducciones de la mortalidad infantil y una caída en la tasa de mortalidad. La mortalidad infantil cayó de 50.9 en 1980 a 20.5 en 2006, la inmunización entre los niños se volvió prácticamente universal (97.7%), y hubo éxitos en mortalidad materna; de 15.6 decesos en 1980 a 7.3 en 2006. La esperanza de vida se incrementó de 66.8 años en 1980 a 75.7 años en 2006³⁴⁰.

Durante la última década, la tasa de mortalidad en niños menores de 5 años disminuyó cerca del 20%, y la mortalidad por diarrea y neumonía disminuyó más del 70%. Estas enfermedades son mucho más comunes entre la población rural pobre. La incidencia de enfermedades que se pueden prevenir mediante vacunación cayó drásticamente, sin que se registren casos de polio desde 1990 o de difteria desde 1980.

El cuadro 4.24 muestra los recursos materiales y humanos en dos momentos concretos de la historia de México; el año 1990, con la finalización de la “década perdida” y con el país en pleno crecimiento, antes de que llegara la catástrofe de la crisis del año 1994, y el año 2006, como últimos datos disponibles. Como se observa, en estos 16 años si bien ha habido una evolución positiva en números absolutos, no se ha conseguido mejorar significativamente los porcentajes de población asegurada, ni ampliar la protección hacia las clases menos favorecidas.

³⁴⁰ Todas las cifras están recogidas de Secretaría de Salud, “Salud: México 2006. Información para la rendición de cuentas.” México: SSA, 2007.

Respecto a los recursos materiales, es de destacar el esfuerzo que se está realizando en ambulatorios y consultorios con el objetivo de intentar llegar hasta las personas más alejadas de los servicios de salud. Respecto a las camas hospitalarias, a pesar de su incremento en número, en términos porcentuales respecto a la población total, son menos de las que tenía el servicio público de salud en 1990. Como se aprecia, México necesita realizar un mayor esfuerzo en este rubro, pues después de años de desarrollo económico, el número de camas en términos per cápita está disminuyendo.

Cuadro 4.24. Recursos materiales de las instituciones públicas del sector salud por tipo 1990 y 2006

Tipo	1990	2006
Unidades médicas	13.174	20.557
De consulta externa	12.446	19.424
De hospitalización	728	1.133
Camas censadas	63.122	74.785
Consultorios	34.724	54.619

Fuente: Secretaría de Salud. Secretaría de Salud, citada en Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, 2007. Anexo Estadístico. México, 2007.

NOTA: Para 2006 excluye información de la Secretaría de la Defensa Nacional. Para este mismo año el IMSS Oportunidades incluye unidades que brindan atención ambulatoria.

El cuadro 4.25 muestra los recursos humanos para los mismos años. Aquí se observa que los recursos humanos han tenido un incremento mucho mayor. Este incremento se ha dado mayormente a partir del año 2003 con la entrada en vigor de los programas sociales en los que el gobierno mexicano está realizando un esfuerzo considerable.

Los crecimientos en el número de médicos de la sanidad pública son cercanos al 60%, habiendo aumentado considerablemente el porcentaje de médicos especialistas. Respecto a los paramédicos, los crecimientos son mucho mayores, con incrementos espectaculares en número de personas de atención primaria. Estas cifras son el reflejo de los programas de atención social que se están desarrollando en México.

Cuadro 4.25. Recursos humanos de las instituciones públicas del sector salud 1990 y 2006.

Tipo	1990	2006
Personal médico	89.330	157.385
En contacto directo con el paciente	75.567	142.453
Generales (%)	32.9	29.2
Especialistas (%)	34.8	42.7
Otros a/ (%)	32.3	28.1
En otras labores	13.763	14.932
Paramédicos	186.383	451.073
Enfermeras (%)	70.0	44.9
En servicios auxiliares de diagnóstico y tratamiento (%)	11.7	6.1
Otros paramédicos (%)	18.3	49.0

Fuente: Secretaría de Salud. "Boletín de Información Estadística, 1990". México, 1991.
 Secretaría de Salud. Sistema nacional de Información en Salud. Consulta en Internet el 7 de septiembre de 2007: www.salud.gob.mx.
 NOTA: Excluye otro tipo de personal.
 a Incluye odontólogos.

En el cuadro 4.26 se recogen agrupados los indicadores más relevantes que provee la Secretaría de Salud. En el se puede observar mejor las tendencias de estos últimos 15 años respecto al esfuerzo de la sanidad pública mexicana.

Además de los ya comentados retrocesos de los recursos materiales que se suman a las carencias que en el año 1990 ya tenían los servicios públicos de salud y del incremento de los recursos humanos, principalmente a partir del año 2003, se puede observar el caso de los incrementos en ambulatorios, muy necesarios en las zonas rurales y donde viven las personas con menores recursos, que se corresponden con los programas sociales y el esfuerzo por llevar la sanidad a los sitios más remotos de la república. La mala noticia es que parece ser que este esfuerzo no se está cumplimentando 100% con recursos nuevos, sino que están siendo derivados recursos de salud de las ciudades. Esta puede ser una explicación de la disminución del número de camas hospitalarias.

Cuadro 4.26. Indicadores seleccionados de las instituciones públicas del sector salud 1990 y 2006.

Tipo	1990	2006
Camas censadas por 100.000 habitantes	75	71
Médicos por 100.000 habitantes	90	143
Enfermeras por 100.000 habitantes	155	191
Consultorios por 100.000 habitantes	41	52
Consultas generales por 1.000 habitantes	1.198	1.826
Consultas de especialidad por 1.000 habitantes	253	400
Atención de urgencias por 1.000 habitantes a/	278	387
Consultas diarias por médico b/	7.6	7.2
Intervenciones quirúrgicas por 1.000 habitantes	20.9	29.5
Egresos hospitalarios por 1.000 habitantes	39.2	46.3

Fuente: Secretaría de Salud, citada en Presidencia de la República. Primer Informe de Gobierno, 2007. Anexo Estadístico. México, 2007. Consejo Nacional de Población. Consulta en Internet el 11 de septiembre de 2007: www.conapo.gob.mx.

a Incluye odontólogos.

b Incluye médicos en adiestramiento y otras labores.

La contribución financiera de los hogares (CFH) es un indicador que mide el porcentaje de la capacidad de pago destinado al gasto en salud. De ello se desprende que el porcentaje de hogares con gastos catastróficos se refiere a la proporción de hogares en riesgo de empobrecimiento a consecuencia de los gastos de salud no planificados. Cuando la CFH rebasa el 30% ($CFH \geq .30$), entonces los hogares incurren en lo que se ha denominado como gastos catastróficos por motivos de salud³⁴¹.

En México, al igual que en el resto de Latinoamérica, se presenta la siguiente paradoja: hay una gran proporción de población, que coincide con los primeros quintiles de ingreso, que reporta no gastar de su bolsillo en salud. Es decir, la población sobre la que recae una de las partes más importantes de la carga del peso de la enfermedad, son los que mayor “no gasto en salud” reportan.

³⁴¹ Knaul F., Arreola, H., Méndez, O., “Protección financiera en salud: México, 1992 a 2004.” SSA, vol. 47, no.6, noviembre-diciembre de 2005.

Esta evidencia hace reflexionar que en buena medida los hogares más pobres se excluyen del sistema de salud por un problema económico, más que por poseer un buen estado de salud, reflejando el constante aplazamiento que se hace de la atención médica, que tarde o temprano les llegará y les generará un gasto catastrófico.

Un indicador determinante de la falta de protección financiera es la proporción del gasto en salud que es solventado directamente del bolsillo de los hogares, la cual es considerada como la forma menos eficiente y menos justa de financiar un sistema de salud. Lo anterior provoca, a su vez, que las familias enfrenten gastos empobrecedores y catastróficos.

El pago directo del bolsillo de los hogares representó el 55% del gasto total en salud en 2004. Esta situación se complica aun más debido a su combinación con la falta de cobertura y acceso a la seguridad social de más de la mitad de la población. Mientras que poco más del 60% de la población del quintil más rico estaba asegurado en 2000, para el quintil más pobre la cifra era de apenas el 10%. Además, la incidencia del gasto catastrófico y empobrecedor era más de cuatro veces mayor entre la población no asegurada³⁴².

La necesidad de mejorar la justicia en el financiamiento es uno de los retos más apremiantes para el sector salud mexicano. En el marco de la Organización Mundial de la Salud (OMS) para medir el desempeño de los sistemas de salud, México ocupó en 2005 el lugar número 144 de entre 191 países en el Indicador de Justicia y Equidad en la Contribución Financiera (IJCF), indicador a través del cual se miden las contribuciones excesivas del hogar para el financiamiento de la salud, mismas que lo ponen en riesgo permanente de empobrecimiento³⁴³.

El IJCF refleja una definición de la justicia financiera que busca la equidad horizontal y vertical, y la eliminación de los gastos excesivos relativos al ingreso disponible. “Un sistema de salud se financia de una forma perfectamente justa, si la razón entre el gasto total per cápita en salud de cada hogar y su ingreso

³⁴² Frenk J, Knaul F, Gómez-Dantés, O., “Financiamiento justo y protección social universal: La reforma estructural del sistema de salud en México.” Documento preparado para la conferencia “Innovaciones en la financiación en salud”, México D.F. 20-21 Abril 2004. México: SSA, 2004.

³⁴³ Organización Mundial de la Salud (OMS) 2005. “Informe Mundial de la Salud”. Ginebra, WHO.

permanente, disponible per cápita (capacidad de pago), es idéntica para todos los hogares, independientemente del ingreso, de las necesidades o del uso del sistema de salud”³⁴⁴.

Si se analiza el gasto catastrófico en salud para el total de los hogares mexicanos, se obtiene el indicador “Riesgo Nacional de Empobrecimiento por Atención Médica” y expresa la situación de riesgo económico a que se enfrentan los hogares. Asimismo expresa el porcentaje de hogares que para atender demandas de atención médica con su bolsillo tuvieron que endeudarse, vender patrimonio, o en casos extremos, robar; es decir, los que previsiblemente pueden caer en una “trampa de pobreza”.

El cuadro 4.27 muestra por deciles de ingreso en 2006 el porcentaje de hogares en el ámbito nacional con gasto catastrófico por motivos de salud. En la realización se han tomado los deciles de ingreso de la ENIGH 2006 y cuál fue el porcentaje de hogares que presentaron gastos catastróficos en salud, tomando como denominador en la primera columna al total de los hogares mexicanos y en la segunda a los que reportaron gasto en salud en la ENIGH, independientemente de su condición de aseguramiento, tamaño de localidad o cualquier otro tipo de variable³⁴⁵.

Se observa que para el primer decil de Ingreso, el riesgo de que un hogar mexicano incurriera en gastos catastróficos era del 11%. El promedio nacional de riesgo era del 5.3% y que generalmente el riesgo de incurrir en gasto catastrófico por motivos de salud se incrementa conforme el hogar era más pobre.

El problema puede ser estudiado considerando sólo aquellos hogares que sí reportaron gasto en salud. En este caso, el porcentaje de hogares con enfermos declarados que requirieron atención que registraron gasto catastrófico es del 21.5% en el 1er decil de ingreso; esto quiere decir que casi uno de cada cuatro de los hogares más pobres con enfermos declarados, que registró gasto en salud, tuvo repercusiones empobrecedoras. La situación para

³⁴⁴ *Ibíd.*

³⁴⁵ Cruz, C., et al., “Políticas Públicas Sectoriales e Intersectoriales para Mejorar los Niveles de Salud: El Financiamiento Público, las Políticas Intersectoriales y la Salud”, Documento de Trabajo del Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana, México, 2006.

el 2do decil es también dramática ya que el 12.3% de los hogares con gasto en salud tuvieron un Gasto Catastrófico. El promedio nacional de los hogares que se vieron obligados a gastar en salud e incurrir en gasto catastrófico, independientemente del nivel de ingreso fue del 7.9%, altamente contrastante resulta la diferencia en la proporción de hogares con gasto catastrófico, entre el primer decil; el ya comentado 21.5% y décimo decil que reportó el 4%.

En este apartado es de destacar que para los hogares mexicanos con más bajos ingresos, el pago de los servicios en salud, empobrecedores o catastróficos, suele obligar a las familias a dejar de consumir otros bienes fundamentales, como son la educación y reducir la canasta y / o la calidad de los alimentos.

Cuadro 4.27. Porcentaje de hogares en el ámbito nacional con gasto catastrófico por motivos de salud por decil de ingreso.

Decil	Denominador: Total de Hogares Mexicanos	Denominador: Total de Hogares Mexicanos que tuvieron gasto en salud
I	11.0	21.5
II	6.9	12.3
III	6.7	10.4
IV	5.2	8.3
V	5.3	7.9
VI	3.6	5.2
VII	3.9	5.3
VIII	4.0	5.5
IX	2.9	3.9
X	3.2	4.0
Media nacional	5.3	7.9

Fuente: Cruz, C., et al. "Políticas Públicas Sectoriales e Intersectoriales para Mejorar los Niveles de Salud: El Financiamiento Público, las Políticas Intersectoriales y la Salud", Documento de Trabajo del Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana, México, 2007. La fuente toma los datos de INEGI 2006.

Nota: Total de Hogares de la ENIGH 2006, 25.845.081 Hogares. Total de Hogares que presentaron gasto en salud 17.233.091. Hogares que presentan gasto catastrófico 1.369.079.

Si se analizan las tendencias de este tipo de gasto, se observa que desde 1992 el porcentaje de hogares con gastos catastróficos o empobrecedores ha bajado del 7% al 4.1%. A la vez, el Índice de Justicia en la Protección Financiera ha mejorado de 0.921 a 0.926. El comportamiento entre las variables, si bien es consistente, muestra ciertas diferencias a través del tiempo³⁴⁶.

- En primer lugar, los cambios en el porcentaje de hogares con gastos empobrecedores han sido más notorios. El porcentaje de familias aumentó de 5.2% en 1992 y 5.5% en 1994 a su nivel más alto de 9.9% inmediatamente después de la crisis en 1996. De ahí muestra un decline gradual y llega al 7.4% en 1998, 3.8% en 2000, 2.4% en 2002 y 1.8% en 2004.
- En cuanto al porcentaje de hogares con gastos catastróficos, el comportamiento muestra una variación menos amplia. Se nota un aumento del 3.4% en 1996 al 4.2% en 1998. Este dato entra de lo esperado al encontrarse el país en la fase postcrisis. Durante el periodo 2000 a 2004 hubo una mejoría continua de 3.4% a 2.8% en 2002 y 2.6% en 2004.

Los cambios en la proporción de hogares tanto con gastos catastróficos como empobrecedores y el IJCF son significativos a partir de 1998 y hasta 2004, presentando una tendencia a la mejora en cada uno de ellos a partir de ese momento.

Por otro lado, la mejoría en la incidencia de los gastos excesivos se concentra entre los hogares de los dos quintiles más pobres y es en estos grupos donde se ha concentrado el Seguro Popular (en 2004, más del 90% de las familias afiliadas al Seguro Popular pertenecían al 20% más pobre de la población).

Entre los hogares del quintil más pobre de la población, el porcentaje con gastos catastróficos o empobrecedores era de 19.6% en 2000, 12.6% en 2002 y 9.7% en 2004. En el segundo quintil, las cifras eran 4.2%, 3.0% y 2.5%, respectivamente.

³⁴⁶ Cruz, C., et al., "Políticas Públicas Sectoriales e Intersectoriales para Mejorar los Niveles de Salud: El Financiamiento Público, las Políticas Intersectoriales y la Salud", Documento de Trabajo del Departamento de Economía, Universidad Iberoamericana, México, 2006.

De la composición del gasto familiar en México se concluye que: Los hogares pobres viven para comer, pagar la renta y solventar gastos ineludibles y no cuentan con holgura para soportar ningún otro tipo de gasto adicional, mucho menos un gasto con altas potencialidades empobrecedoras y catastróficas como el gasto en salud; mientras que los hogares ricos presentan una estructura de gasto mucho más balanceada en donde pueden contar con posibilidades de incluir gastos adicionales para mejorar el capital humano, ya sea en educación o en salud.

Los resultados muestran una tendencia de mejora en los gastos catastróficos y empobrecedores y en la justicia del financiamiento de la salud desde 1992. Dicha mejora, a lo largo del periodo, se compone de dos partes:

- Un deterioro importante alrededor de la crisis económica que empezó a finales de 1994.
- Una recuperación sostenida desde esa época que culmina con mejores tasas que las registradas antes de la crisis.

La mejoría después de 1998 se divide también en dos partes:

- La primera coincide con los años posteriores a la crisis económica.
- La segunda, después de la recuperación postcrisis, coincide con la implementación del Seguro Popular, y la consiguiente protección financiera que éste ofrece a las familias mexicanas contra los riesgos de empobrecerse por sus gastos en salud.

Estos resultados podrán explicarse, y son consistentes, con la hipótesis de que una parte de la reducción en el número de hogares con gastos excesivos se debe a la ampliación de la protección financiera de las familias mexicanas que ha traído consigo el Seguro Popular de Salud.

Las tendencias en los gastos catastróficos y empobrecedores también coinciden con una reducción en la proporción de la población viviendo en pobreza. Desde 1998 se evidencian una reducción continua en el porcentaje de hogares que viven con menos de dos dólares al día, así como en el número de hogares que están en pobreza alimenticia.

Es importante tomar en cuenta que el período de crisis económica de los noventa es anterior a la puesta en marcha del Seguro Popular, lo cual implica que las familias no aseguradas y las que perdieron el acceso a la seguridad social no gozaban de otra fuente de protección financiera en salud.

El Seguro Popular tiene la función de proteger a las familias no solamente contra los incidentes de altos gastos en salud, sino también contra los momentos de reducción temporal en su capacidad financiera general, los cuales ponen en riesgo su capacidad de financiar la salud. La protección financiera en salud ayuda a garantizar que cuando los tiempos de crisis económica coinciden con eventos de enfermedad, el gasto en la atención a la salud no se vuelve causa de un periodo largo o permanente de empobrecimiento.

4.6 Políticas económicas y migración en México

La importancia del fenómeno migratorio en México es evidente: se estima que alrededor de 400.000 personas cruzaron anualmente la frontera entre México y Estados Unidos en el periodo 2001-2005³⁴⁷. La migración en México, tanto interna como internacional, revela problemas de desigualdad y pobreza que se encuentran en la raíz de la decisión de migrar y que deben ser atendidos.

Según el estudio del PNUD, es muy factible que los flujos migratorios no se extingan al reducirse la pobreza. Una de las causas principales de la migración es la desigualdad y la falta de oportunidades existentes en los lugares de origen de los emigrantes. De hecho, el PNUD recoge una tendencia de los últimos años, en la que se observa que la mayoría de la población que emigra hacia EEUU no son de los estratos más pobres de la población.

En el caso de la migración interna, destacan las presiones demográficas sobre las ciudades intermedias, principalmente en zonas maquiladoras y turísticas, debido a la transformación de los patrones tradicionales de migración de zonas rurales a grandes zonas metropolitanas. Sin embargo, lo anterior está asociado a las ventajas de vincular mercados laborales tan distintos como los del norte y el sur del país para aprovechar la mayor productividad, movilidad y mejor salario de los primeros para elevar las condiciones de vida de quienes viven en los segundos.

En cuanto a la migración internacional, son de particular interés los efectos de la migración a Estados Unidos sobre las economías y los vínculos sociales internos, así como el potencial de las remesas para aliviar problemas de pobreza y mejorar las condiciones de salud y educación locales.

También es importante la presencia y tránsito de inmigrantes provenientes de Centroamérica, particularmente por los problemas de integración social y derechos humanos que involucran.

Un análisis de la política migratoria interna debe evaluar si ésta soluciona los problemas económicos y sociales de las comunidades donde se origina la

³⁴⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: Migración y Desarrollo Humano” 2007.

migración, y si prevé el acomodo que tendrán los emigrantes en las zonas de destino y la portabilidad de los beneficios de la política social. Entretanto, la política migratoria internacional debe evaluarse por su capacidad para facilitar la migración hacia y desde México, por su efectividad para defender los derechos de los emigrantes y por la forma en que aprovecha el potencial de las remesas para impulsar el desarrollo, entre otros elementos.

Para el caso de México, la migración presenta diferentes factores que influyen en este fenómeno³⁴⁸:

Por un lado, existen factores de demanda de la economía estadounidense, entre los que se destaca la necesidad persistente de trabajadores “temporales”, dispuestos a emplearse en trabajos poco calificados, con bajos salarios y mínimas prestaciones.

De los factores de oferta de la economía mexicana, se podrían destacar los siguientes:

- Reducido crecimiento de la economía nacional y empleos insuficientes para absorber el creciente contingente de mano de obra.
- Incapacidad de los diferentes actores sociales (públicos y privados, nacionales e internacionales) para propiciar el desarrollo económico con una calidad de vida “razonable”.
- Deterioro del nivel de vida en México e intensificación de las desigualdades al interior del país y respecto a Estados Unidos.

Asimismo, existen una serie de factores que se podrían denominar “Redes sociales y familiares”, que hacen referencia a la consolidación de importantes comunidades binacionales, así como la estructuración de redes sociales y familiares que contribuyen a estrechar los vínculos entre las comunidades de origen y de destino, y a reducir los riesgos y costos de la migración.

El fenómeno de la migración en México es un proceso en continua evolución. Los estados mexicanos de mayor tradición migratoria, en los últimos años, han disminuido sus flujos migratorios, cediendo su lugar a estados que en décadas anteriores presentaban tasas de migración muy bajas o nulas. Aunado a ello,

³⁴⁸ *Ibíd.*

los grandes centros urbanos han dejado de ser el principal destino de la migración al interior del país, dejando en su lugar a las ciudades intermedias.

Por otra parte, los flujos de remesas se han convertido en una de las principales fuentes de divisas en el país: en el año 2005, éstas alcanzaron la cifra aproximada de 20.000 millones de dólares.

A continuación se presentan los principales aspectos que caracterizan los cambios macroeconómicos experimentados tanto en la estructura como en la dinámica económica de México, en el contexto de apertura económica e integración económica con los EEUU³⁴⁹:

- Respecto a los impactos de la apertura económica, se aprecia el acelerado crecimiento de la inversión extranjera directa (IED) durante la segunda mitad de la década de los noventa.
- Otro aspecto relevante se relaciona con las exportaciones de México hacia los EEUU, que mostraron un incremento sustancial, en particular las relacionadas con el sector manufacturero productor de insumos intermedios, concentrándose su dinámica regional en los estados de la frontera norte.

Es importante destacar que se aprecian cambios regionales en la dinámica económica de México. En la industria manufacturera se destaca la rápida disminución del empleo que experimentó la región de la Ciudad de México y el estado de México, lo que evidencia una desagregación y relocalización considerable en su industria manufacturera.

Asimismo, se han exhibido cambios en la estructura y dinámica de la población al nivel regional. De esta manera, la Ciudad de México y el Estado de México que concentraban aproximadamente un 25% del total de la población en 1980; vieron disminuir su participación en un 9.4% entre 1990 y 2000. Además, la población en los estados de la frontera creció a una tasa relativamente mayor que otras regiones; concretamente el 4.71%³⁵⁰.

³⁴⁹ Mendoza Cota, J., "El TLCAN y la integración económica de la frontera México-Estados Unidos: situación presente y estrategias para el futuro", Foro Internacional, vol. XLV, núm. 3, 2005, pp. 517-544.

³⁵⁰ *Ibíd.*

Finalmente, se aprecia una incapacidad del sistema económico para generar el volumen de empleo que demanda la propia dinámica demográfica. Como resultado, durante la década de los noventa se experimentó un acelerado crecimiento del movimiento de emigrantes hacia los EEUU.

La Encuesta Nacional de Empleo (ENE) 2007³⁵¹ muestra unos datos relevadores de las características de los miembros de las familias que han enviado algún miembro a trabajar a Estados Unidos y a otros países. Llama la atención que la escolaridad promedio de los emigrantes es mayor que la escolaridad promedio de los no emigrantes, y que el nivel de escolaridad de los jefes de los hogares “emigrantes” es también mayor que la escolaridad de los jefes de los hogares “no emigrantes”.

Los datos también sugieren que los emigrantes en México no provienen de los hogares con mayor pobreza, y, como se ha comentado, contradicen los argumentos de que la migración podría deberse a la carencia de condiciones básicas para el desarrollo³⁵².

El cuadro 4.28 muestra una de las razones de pueden confirmar lo anteriormente expuesto. La relación entre empleos remunerados y la población económicamente activa puede ser sumamente representativa de la realidad social de México a partir del año 1982.

En ese año, justo antes de la crisis económica, México se encontraba al borde del pleno empleo, y por consiguiente, las presiones de los mexicanos por emigrar a Estados Unidos no eran tan elevadas, sobre todo por las personas que podían acceder a un puesto de trabajo en su país de origen. Si se compara esta situación con la que se encuentra en el año 2000, se observa que para ese año había más de 10.000.000 de mexicanos en edad de trabajar que no tenían empleo remunerado; situación difícilmente sostenible en un país como México sin seguros de desempleo ni otro tipo de coberturas sociales.

En 1994, año de entrada en vigor del TLCAN, el porcentaje que representaba la población económicamente activa mexicana respecto a la población

³⁵¹ Encuesta Nacional de Empleo. Datos disponibles en <http://www.inegi.gob.mx>. Los datos de 2004 fueron publicados en 2007

³⁵² Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: Migración y Desarrollo Humano” 2007.

económicamente activa total residente en Estados Unidos era del 2,9%, sumando 3,8 millones de personas. En 2004, estas cifras representaron el 4,6% ascendiendo a 6,7 millones de trabajadores.

Como se puede observar, en este rubro tampoco se cumplió lo pronosticado para el tratado de libre comercio. Muchos mexicanos, ante la falta de oportunidades reales en sus regiones de origen, deciden cada día cruzar la frontera norte en busca de la fortuna.

Cuadro 4.28. Población Económicamente Activa y Empleos Remunerados en México, 1982-2000.

Año	Población Económicamente activa	Empleos remunerados
1982	22.909,48	22.390,31
1986	26.383,99	23.617,68
1990	30.319,04	25.957,66
1992	32.442,23	27.160,07
1994	34.676,04	28.165,78
1996	37.025,57	28.270,29
1998	39.496,16	30.635,32
2000	42.093,38	31.993,58

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en Bureau of Census, "Current Population Survey (CPS)." Marzo de 2007

La principal conclusión de este apartado es que el determinante central de la migración no es la pobreza sino las desigualdades. Por lo tanto, pese a los esfuerzos por frenarla, incluyendo los coercitivos, seguirá habiendo migración mientras subsistan las desigualdades.

En la migración está presente un fenómeno de desigualdad: la distribución regional de las posibilidades de desarrollo implica la presencia de zonas que ofrecen mejores condiciones de vida que las que se tienen en el lugar de origen.

La persistencia de las causas que motivan la migración permite afirmar que la migración México-Estados Unidos habrá de continuar inscrita en el futuro de ambas naciones.

En México, más de 3.5 millones de personas cambiaron su lugar de residencia en el periodo 1995-2000. Según el CONAPO, entre el año 2000 y 2005 esta cifra habrá ascendido a más de 6 millones de personas. Cada año, prácticamente uno de cada cien mexicanos cruza las fronteras de su entidad federativa para cambiar de residencia. De todos los nacidos en México, el 10% reside en EUA, una séptima parte de la fuerza de trabajo nacida en México se desempeña en aquel país y las remesas internacionales en 2005 equivalían al 3.5% del PIB³⁵³.

El cuadro 4.29 nos puede dar una idea de la importancia de la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos. Hay que recordar que en el año 1994 – fecha de entrada en vigor del TLCAN- los gobiernos de los países eliminaron cualquier mención al asunto de la inmigración alegando que ésta pasaría a ser un asunto residual entre los dos países estimando que el TLCAN crearía una convergencia económica y social entre los dos países.

Este cuadro presenta el porcentaje que representa la fuerza laboral mexicana respecto a la fuerza de trabajo total residente en Estados Unidos por ocupación laboral en los años 1994 y 2004. Estos porcentajes de trabajadores mexicanos por sector económico son suficientemente expresivos:

Casi uno de cada tres trabajadores que trabajan en EEUU en el sector primario es mexicano, cuando en el año 1994, sólo representaban el 12,8%. En limpieza de edificios representan actualmente un 12,8% frente al 5% del año 94. Para el sector de la construcción también han más que duplicado su presencia en estos 10 años.

En 2005, aproximadamente once millones de personas nacidas en México vivían, de manera permanente o temporal, con documentos o sin ellos, en Estados Unidos. Los emigrantes, al tomar su decisión, revelan la necesidad y la

³⁵³ Soloaga y Lara, 2006. Taller Nacional sobre “Migración interna y desarrollo en México: diagnóstico, perspectivas y políticas” 16 de Abril 2007, Ciudad de México, México. Al evaluar el impacto de la migración en el cálculo del IDH encuentran que, en general el impacto es negativo para la mayoría de los estados del país. Es decir, la ausencia de migración implicaría, *ceteris paribus*, un IDH mayor para 26 entidades.

expectativa de mejoras potenciales en bienestar económico. La decisión, sin embargo, tiene efectos sobre las personas más cercanas como la familia, la comunidad y la sociedad en un plano más general³⁵⁴.

Cuadro 4.29. Porcentaje que representa la fuerza laboral mexicana respecto a la fuerza de trabajo total residente en Estados Unidos por ocupación laboral, 1994 y 2004

Sector Económico	1994	2004
Cultivo, pesca, silvicultura	12,78	30,18
Servicios, ventas, administración 1	1,09	2,17
Construcción, mantenimientos, reparaciones 2	4,32	10,10
Limpieza edificios, mantenimiento, preparación alimentos 3	5,19	12,58
Transporte y producción 4	5,97	8,62
Profesionales y relacionados	0,55	1,00

Fuente: estimaciones de CONAPO con base en “Bureau of Census, Current Population Survey (CPS)”, marzo de 1995 y 2005.

1 Incluye servicios del cuidado de la salud, ocupaciones de protección como detectives, inspectores, policías, supervisores, encargados de correccionales, etc., y ocupaciones de cuidado personal como el cuidado de niños, peluqueros, servicios funerarios, recreativos, cuidado de animales, etc.

2 incluye operadores y supervisores de la producción, ensambladores de eléctricos y electromecánicos, fabricantes de estructuras metálicas, programadores y operadores de computadora, etc.

3 Incluye porteros, limpiadores de edificios, criadas, domésticas, etc.

4 Transportes y ocupaciones móviles.

El cuadro 4.30 une los datos del Estudio Binacional México / Estados Unidos sobre Migración, Commission Reform, USA y SER, redactado en México en el 2005 y las estimaciones del CONAPO para 2006 y 2007 respecto a la pérdida neta anual en México por migración a Estados Unidos durante el periodo 1960 al año 2007. Se puede ver que la migración de mexicanos durante el periodo, a pesar del incremento espectacular de las medidas coercitivas, ha ido creciendo año tras año de modo recurrente. No sólo esto, sino que, según el CONAPO, la

³⁵⁴ Escobar, A. 2006. “Migración internacional, pobreza y desigualdad en México”. Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

migración aumentará un 40% en el año 2007, periodo en que poco más de 559.000 personas saldrán del país, la gran mayoría hacia Estados Unidos. En 2006, el mismo organismo calculó en unos 400.000 el número de individuos que, ante la falta de oportunidades de educación y empleo bien remunerado, decidieron viajar al exterior.

Las proyecciones demográficas del Conapo reconocen que la migración "se mantendrá con un saldo neto negativo de poco más de 559.000 personas", la mayoría mexicanos que emigrarán hacia Estados Unidos en busca de trabajo o para reunirse con sus familias. Si a esta cifra, se le suman los 400.000 mexicanos que el CONAPO estimó emigraron en 2006 a EE.UU., nos encontramos con una situación en la que cerca de un millón de mexicanos habrán emigrado en los últimos años; cifra sin comparación posible en la historia de México.

Cuadro 4.30. Pérdida neta anual en México por migración a Estados Unidos por periodo, 1960 – 2007.

Año	1960 1970	1970 1980	1980 1990	1990 1995	1995 2000	2000 2004	2006 2007*
Nº de emigrantes	27.500	137.500	235.000	296.000	360.000	395.000	959.000

Fuente: Estudio Binacional México / Estados Unidos sobre Migración, Commission Reform, USA y SER. México. 2005.
Para los años 2006 y 2007, estimaciones de CONAPO

El cuadro 4.31 muestra la evolución de la población de origen mexicano residente en Estados Unidos desde el año 1990 al 2005. El dato es revelador: en estos 15 años la población mexicana residente e EEUU ha aumentado en casi 7 millones de personas, que representa un incremento de más del 250% respecto a la población residente en 1990. Es de destacar que entre los años 90 y 2000 el aumento de población fue de casi 4 millones, situación relativamente lógica debido a las penurias que estaba atravesando la población en México. Lo realmente relevante es que desde el año 2000 al 2005, el

aumento ha sido prácticamente igual al acontecido en toda la década anterior, y en un entorno de crecimiento económico sostenido. Este dato refuerza los comentarios anteriores respecto a que la migración es un fenómeno que tiene más que ver con las desigualdades que con la pobreza en sí misma.

En la actualidad se calcula que 11 millones de individuos nacidos en México residen en aquel país, y el 90% por ciento se concentran en los estados de California, Texas, Illinois y Arizona. Ese conjunto representa aproximadamente el 3% de la población total de los EE.UU., y casi el 10% de los habitantes de la república mexicana.

Cuadro 4.31. Población de origen mexicano residente en Estados Unidos, 1990- 2005. Miles de personas

Población/ Año	Origen Mexicano	Nacidos en México
1990	14.094	4.447
2000	22.954	8.780
2002	25.486	9.504
2004	26.663	10.230
2005	27.043	11.098

Fuente: Estudio Binacional México / Estados Unidos sobre Migración, Commission Reform, USA y SER. México. 2005.
Año 2005. CONAPO. 2007

El cuadro 4.32 pretende mostrar la situación de la población residente en Estados Unidos por región de nacimiento y condición de pobreza para el año 2005. Siguiendo las estimaciones del CONAPO, se puede observar que, una vez más, la emigración mexicana hacia los Estados Unidos muestra un patrón muy poco alentador. En el año 2005, uno de cada cuatro mexicanos viviendo en EE.UU., estaba en condición de pobreza. Esta es la cifra más alta de los colectivos seleccionados, y superaba en casi 10 puntos a la media de inmigrantes del resto de Latinoamérica con un 15,7%. Igualmente, esta cifra más que dobla los índices de pobreza de la población estadounidense.

Cuadro 4.32. Población residente en Estados Unidos por región de nacimiento y condición de pobreza, 2005.

	México	América Latina	Unión Europea y Canadá	Asia Oriental	Resto	EE.UU.
Pobres	24,6	15,7	11,1	8,7	11,3	11,3
No pobres	75,4	84,3	88,9	91,3	88,7	88,7

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en Bureau of Census, "Current Population Survey (CPS)." Marzo de 2007

El cuadro 4.33 complementa los datos expuestos en el cuadro 4.34 y recoge una comparativa de la población ocupada residente en Estados Unidos por región de nacimiento y actividad económica para 2005. Respecto a los puestos de trabajo ocupados por los mexicanos en EE.UU., se observa que México sigue "anclado" en los puestos de trabajo de más baja remuneración, mientras que la media de Latinoamérica sí está consiguiendo una mayor participación en puestos de trabajo del sector terciario, que suelen llevar aparejados mayores remuneraciones.

Cuadro 4.33. Población ocupada residente en Estados Unidos por región de nacimiento y actividad económica, 2005.

Año	México	América Latina	Unión Europea y Canadá	Asia Oriental	Resto	EE.UU.
Primario	8,3	1,7	0,4	1,5	0,9	2,2
Construcción	16,6	8,3	2,7	5,5	3,9	6,5
Secundario Excepto Construcción	19,2	12,0	14,6	12,4	16,6	13,6
Comercio al menudeo y servicios de reparación	29,4	29,1	31,5	24,2	27,0	23,1
Terciario excepto anterior	26,6	48,9	50,8	56,5	51,7	54,7

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en Bureau of Census, "Current Population Survey (CPS)." Marzo de 2007

Lo anteriormente expuesto respecto al desglose en los puestos de trabajo, se vuelve dramático al analizar las remuneraciones medias entre mexicanos, el resto de inmigrantes y los nacionales estadounidenses. El cuadro 4.34 muestra el salario promedio anual de la población ocupada residente en Estados Unidos para algunas regiones de nacimiento por actividad económica en el año 2005. En todos los sectores desglosados, los trabajadores mexicanos se encuentran con unas retribuciones por su trabajo muy por debajo tanto de la media del resto de inmigrantes, como de los trabajadores estadounidenses.

De los datos expuestos en el cuadro, se puede destacar que los salarios medios de los mexicanos en comparación con el resto de inmigrantes son especialmente inferiores al de la media de inmigrantes en todos los sectores donde se ocupan los mexicanos. Los salarios se encuentran de media alrededor del 60% de lo que percibe un trabajador de EE.UU., y entre un 60-70% de los que perciben de media el resto de inmigrantes.

Cuadro 4.34. Salario promedio anual de la población ocupada residente en Estados Unidos para algunas regiones de nacimiento por actividad económica, 2005.

Sector Económico	México			Resto Inmigrantes	EE.UU.
	Salario	% Respecto Inmigrantes	% Respecto Trab. EUA		
Primario	16.472	0,88	0,73	18.677	22.397
Construcción	22.425	0,71	0,63	31.689	35.828
Secundario Excepto Construcción	22.814	0,60	0,56	38.133	40.637
Comercio al menudeo y servicios de reparación	17.444	0,58	0,68	30.184	25.631
Terciario excepto anterior	21.954	0,61	0,62	36.131	35.394

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en Bureau of Census, "Current Population Survey (CPS)." Marzo de 2007

Unido a lo anterior, la población mexicana que reside en Estados Unidos tiene un acceso limitado a servicios de salud. Del total de inmigrantes mexicanos

residentes en Estados Unidos, el 55% no cuenta con seguro médico, lo que en números absolutos significa 5.9 millones de personas. Esto es relevante debido a que el sistema de salud norteamericano descansa fundamentalmente en los seguros médicos privados. La obtención de estos seguros depende en buena medida del tipo de inserción laboral.

En el año 2006, alrededor de 3.9 millones de hogares en Estados Unidos; el 3.5% del total, son encabezados por mexicanos. De estos, el 37% cuenta con seguridad médica total, mientras que el 36% de los hogares de mexicanos reporta que sólo algunos de sus miembros están asegurados. Finalmente, el 27% de los hogares encabezados por mexicanos enfrenta una situación de enorme vulnerabilidad, con nula cobertura de salud³⁵⁵.

Si estos datos los desglosamos por individuos, y los comparamos con el resto de poblaciones residentes en EE.UU., se observa que la población mexicana se encuentra en una clara desventaja respecto a cobertura de salud respecto a cualquier otro grupo poblacional representado. El cuadro 4.35 muestra la cobertura de salud en el año 2005 de la población residente en Estados Unidos por región de nacimiento.

Cuadro 4.35. Población residente en Estados Unidos por región de nacimiento y cobertura de salud, 2005.

Año	México	América Latina	Unión Europea y Canadá	Asia Oriental	Resto	EE.UU.
Con Cobertura	47,0	63,8	90,6	76,5	78,9	87,8
Sin Cobertura	53,0	36,2	9,4	23,5	21,1	12,1

Fuente: Estimaciones de CONAPO con base en Bureau of Census, "Current Population Survey (CPS)." Marzo de 2007.

Es especialmente significativa la enorme diferencia de cobertura de salud que se da entre los mexicanos y la media de los trabajadores provenientes de

³⁵⁵ Bureau of Census, "Current Population Survey (CPS)." Marzo de 2007.

América Latina. Obviamente, esta diferencia viene de la mano de las diferencias salariales que se mostraron en cuadros anteriores, y que obligan a la población de menos recursos a “prescindir” de un bien básico como son los servicios de salud.

Analizando los cuadros anteriores, se comprueba que la situación de los emigrantes mexicanos en EE.UU. no es nada envidiable. El problema radica en que en sus lugares de origen la situación se presenta poco o nada esperanzadora. Si se observa el cuadro 4.36 donde se recogen las características de las distintas posiciones laborales en México para el año 2006, es más fácil entender y comprender porqué los mexicanos están tan dispuestos a soportar una situación tan desigual y discriminatoria en sus puestos de trabajo en los Estados Unidos.

Cuadro 4.36. Características de las distintas posiciones laborales. 2006

	Ingreso promedio Mensual	Horas trabajadas promedio	% con prestaciones	% con prestación de jubilación
Empleados	3,816.02	43.99	60.91	54.55
Desempleados	-	0.00	23.21	n.d.
Autoempleados 1/	2,716.21	41.16	0.05	0.00
Microempresarios 2/	7,597.54	49.23	0.74	0.42
Empresarios 3/	19,175.80	54.61	4.59	4.13

Fuente: Meza, Liliana y Pederzini, Carla. 2006. “Condiciones laborales familiares y la decisión de migración: El caso de México”. Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007. México: PNUD.

Nota: 1/ Personas que trabajan por su cuenta y que no tienen empleados.

2/ Dueño de un negocio con 5 empleados o menos.

3/ Dueño de un negocio con más de 5 empleados.

Del total de la población mexicana, sólo el 60% podrá llegar a una pensión de jubilación (sin entrar a valorar las cuantías, que son claramente insuficientes para mantener una vida digna). Como se analizó anteriormente, los programas de ayudas sociales están ayudando a la población más desfavorecida. No

obstante, la decisión de migrar sigue estando muy presente para una gran parte de la población en México.

Prácticamente todos los emigrantes que cruzan sin papeles requieren ayuda, aunque en distinto grado, de los llamados coyotes o polleros. El costo del coyote oscila entre los 600 y 5.000 USD, si bien la media está alrededor de 1.600 dólares. Los emigrantes enfrentan siempre una elección entre menor costo o mayor seguridad. Aquellos con experiencia eligen casi sin excepción la seguridad y no el bajo costo, independientemente de sus recursos económicos.

La evidencia empírica demuestra que el incremento de políticas restrictivas no disuade la migración pero sí cambia las rutas de “cruce” y las condiciones de seguridad en que dicho cruce se lleva a cabo. Los emigrantes potenciales diversifican rutas hacia zonas con menor vigilancia, pero donde las condiciones geográficas son más difíciles. Lo anterior hace evidente que las políticas de endurecimiento fronterizo no tienen el efecto esperado sobre la reducción de flujos migratorios, mientras que sí cambian las condiciones en las que se lleva a cabo el proceso, el costo y la duración de la estancia en el exterior, afectando la circularidad migratoria.

Datos no oficiales muestran que las muertes en el cruce fronterizo han aumentado aproximadamente un 220% en diez años, debido al endurecimiento de las políticas migratorias estadounidenses a mediados de la década de los noventa. Las muertes de emigrantes en la frontera son ocasionadas por deshidratación, insolación, hipotermia, agotamiento, piquetes ponzoñosos y mordeduras de animales salvajes, ahogamientos, atropellamientos y por homicidios.

El informe del PNUD³⁵⁶ sobre desarrollo humano en México para los años 2006-2007, muestra un análisis que evalúa el impacto de la migración en el cálculo del IDH realizado. Este informe de desarrollo humano arroja resultados reveladores³⁵⁷: Entre otros, muestra que el impacto de la migración es negativo para la mayoría de los estados del país, es decir, la ausencia de migración

³⁵⁶ PNUD: “Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: Migración y Desarrollo Humano” 2007.

³⁵⁷ El ejercicio simula que los migrantes de una entidad federativa regresan a sus comunidades de origen conservando su alfabetización, su pertenencia al sistema escolar -o la ausencia de ésta- y su nivel de ingreso en el lugar de residencia. De este modo, “crea” entidades federativas “virtuales” sin migración, cuyos indicadores nos darían una primera idea del efecto de la migración interna sobre la distribución del IDH.

implicaría un IDH mayor para 25 entidades. Los estados que más “pierden” por la migración son Chiapas, Sinaloa, Veracruz, Oaxaca, Puebla y Sonora. Los que “ganan” son Querétaro, Aguascalientes, Tabasco, Quintana Roo y Guanajuato.

Estos resultados deben ser interpretados con mucho cuidado. No es que la migración haya tenido un efecto negativo en el país o para los emigrantes. De hecho, por la forma en que se han construido las entidades federativas “virtuales”, el IDH nacional sigue siendo el mismo, y quienes migraron, que ahora se contabilizan en sus lugares de origen, conservan sus indicadores de desarrollo humano.

En el caso de la migración interna, destacan las presiones demográficas que actualmente se ejercen sobre las ciudades intermedias, principalmente en zonas maquiladoras y turísticas, al haberse reducido el peso de los patrones tradicionales de migración de zonas rurales a grandes zonas metropolitanas.

Si se analiza una fotografía de la relación entre desarrollo humano e intensidad migratoria en el ámbito municipal, observamos que los municipios más rezagados, los más pobres, tienen una intensidad migratoria menor, al igual que los municipios de mayor desarrollo humano. La mayor intensidad migratoria tiene lugar en municipios rezagados en términos relativos, pero no en los de mayor rezago, resultando así una relación de U-invertida entre migración y desarrollo humano³⁵⁸.

México experimentó importantes cambios demográficos en los últimos 30 años. Mientras la migración interna parece estar correlacionada con la disponibilidad de bienes e ingresos públicos y privados, encontramos que las regiones con una alta proporción de residentes entrantes eran relativamente menos exitosas cuando se trataba de mejorar sus indicadores socioeconómicos en el tiempo.

Mientras en 1980, el 35% de los 2.400 municipios de México tenían más de 15.000 personas -la población límite para ser clasificada urbana, de acuerdo con el CONAPO- para el año 2006, el 42% de los municipios eran urbanos. No sólo el municipio promedio creció sino que además en general hubo creciente concentración de población en las áreas urbanas.

³⁵⁸ *Ibíd.*

Mientras que el 87% de población vivía en municipios urbanos en 1980, en el año 2004 este número se incrementó hasta el 94%. Esto, por supuesto, se acompañó de una reducción en el porcentaje de gente que vivía en municipios rurales (de 0.96 a 0.54%) y semiurbanos (de 12.4 a 7.9%) en el mismo periodo.

La distribución de los residentes municipales no nativos respecto del municipio o estado donde vivían en 2004 nos muestra la relativa “atracción” de las diferentes áreas para los emigrantes internos. Las regiones que tienen un porcentaje más alto de emigrantes internos se ubican próximas a la frontera México-Estados Unidos, a las grandes urbes, Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey, y a las áreas turísticas de la costa tanto en el Pacífico como en Yucatán. De manera similar, los lugares que parecen menos atractivos para los emigrantes están en los estados sureños más pobres de Guerrero, Oaxaca y Chiapas, así como en Chihuahua, donde la sequía es constante.

Entre 1990 y 2004, los municipios con altos porcentajes de emigrantes no pudieron satisfacer las necesidades de la población que llega. Específicamente, los municipios con muchos emigrantes fueron menos exitosos en reducir sus brechas de analfabetismo y en lograr el acceso al agua corriente o a la electricidad. También progresaron menos que el resto del país en términos de reducción del porcentaje de la población que vive en casas con piso de tierra. Sin embargo, y esto probablemente se relacione con el atractivo de estos lugares y el tipo de gente que atraen, los municipios con emigrantes numerosos también experimentaron grandes incrementos en la escolaridad secundaria de adultos y tuvieron mayores reducciones de porcentaje de trabajadores que ganan menos de dos salarios mínimos.

En síntesis, los municipios donde la población creció rápido parecen mejor dotados en términos de características geográficas y bienes, pero no necesariamente se están desempeñando mejor en términos de la evolución de sus indicadores socioeconómicos en el tiempo. Más específicamente, son en promedio mayores en términos de población y tienen menor gasto municipal per cápita. Tienen más empleo en los sectores de manufactura y servicios, mejor acceso a los caminos y están más cerca de los principales centros de actividad económica del país.

Una consecuencia clara de los aumentos de la inmigración, ha sido el incremento de las remesas enviadas por emigrantes desde el extranjero. Como se puede observar en el cuadro 4.37, los ingresos por concepto de remesas familiares entre 1995 y 2006 han crecido sustancialmente sobre todo en los montos absolutos, pasando de casi 3.700 millones de dólares a poco más de 23.000 millones. Casi un 600% de incremento en once años. Si se toma la estimación oficial, los ingresos por remesas representan un monto equivalente, en el año 2006, al 59% de los ingresos por exportaciones de petróleo.

Cuadro 4.37. Ingresos por concepto de remesas familiares 1995 y 2006.

Concepto	1995	2006
Ingresos (millones de dólares)	3.672,7	23.053,8
Número de remesas (miles)	11.263,2	65.842,6
Remesa promedio (dólares)	326,2	350,1

Fuente: Banco de México. Informe Anual, 1999. México, 2000. Consulta en Internet en septiembre de 2007: www.banxico.org.mx.

Si se efectúa el análisis regional, las entidades federativas con mayor crecimiento entre 2000 y 2006 son Yucatán, Chiapas, Sonora, Querétaro y Tabasco. Los estados que más reciben ingresos por remesas, como proporción de su PIB, son Michoacán y Zacatecas, seguidos por entidades que no tienen tradición migratoria histórica, como Oaxaca y Guerrero. Destaca que en Michoacán la proporción de remesas es alrededor del 15% con respecto al producto interior bruto estatal³⁵⁹.

El análisis regional que vincula los aspectos económicos con los flujos migratorios de trabajadores mexicanos hacia los EUA muestra que los estados con más bajos ingresos per cápita como Zacatecas, Guerrero, Michoacán y Oaxaca, son los que se caracterizan por expulsar más emigrantes. Así mismo, se observó que los estados de Jalisco y de México, que se ubican en el segundo y tercer lugar en cuanto al nivel del PIB total, también mostraron ser importantes regiones expulsoras de emigrantes. Eso sugiere que existen

³⁵⁹ PNUD: "Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: Migración y Desarrollo Humano" 2007.

condicionantes económicas regionales que se adicionan al factor de ingreso para determinar los procesos migratorios.

Desde la perspectiva macroeconómica al nivel regional, una de las características que se deriva del comportamiento del PIB, se relaciona con los niveles de las tasas de desempleo abierto regional en México. Al respecto se aprecia que el DF y los estados de Hidalgo, Jalisco, Tlaxcala, Veracruz, México y Zacatecas mostraron altas tasas de desempleo, lo que sugiere la existencia de una relación entre el fenómeno del desempleo de la fuerza de trabajo al nivel regional y los movimientos migratorios de la población.

Adicionalmente, un factor socioeconómico determinante de los procesos que determinan la migración se relaciona con la existencia de redes sociales. Cabe mencionar que entre 1990 y 2003 los estados que experimentan movimientos migratorios con mayor intensidad son los que destacan en cuanto a la cantidad de población de origen en esos estados que reside en los EUA (Jalisco, Michoacán y Zacatecas). Por otra parte se aprecia que el crecimiento promedio anual del acervo de población mexicana residiendo en los EUA fue superior en los estados de la región sur del país, en particular, resaltan los casos de Tlaxcala, Veracruz, Chiapas, Hidalgo, Puebla y Guerrero.

Finalmente, es importante mencionar que los estados de la frontera norte de México que inicialmente se caracterizaban por ser expulsores importantes de población hacia los EUA, han visto reducida de manera importante las tasas de crecimiento de los emigrantes hacia los EUA.

Entre las características laborales de la población mexicana residente en los Estados Unidos se destaca que en el periodo 1997-2002, el 61.6% de los emigrantes a los Estados Unidos no retornaron a México, mientras que el 38.4% se puede caracterizar como migración circular. Esto tiene un impacto muy importante, pues además de reflejar los problemas que se derivan de las dificultades para el cruce fronterizo entre México y los EUA, derivados de las políticas de seguridad instrumentadas por el gobierno norteamericano al principio de la presente década, también tienen implicaciones económicas relacionadas con la posibilidad de que se esté presentando una reducción de

costos de migración mediante el establecimiento de redes sociales y familiares que facilitan el proceso migratorio y del acceso al empleo.

De esta forma, existe evidencia de que las características macroeconómicas de la economía mexicana juegan un papel determinante en el fenómeno migratorio analizado al nivel regional. Esto se debe a la heterogeneidad de las regiones expulsoras de emigrantes en términos del crecimiento de la población, las diferencias en el ingreso per cápita y los diferenciales en tasas de desempleo de la población económicamente activa.

El proceso migratorio tiene implicaciones para la salud de los emigrantes y sus familias en un sentido amplio. Las condiciones en las comunidades de origen, el tránsito hacia los lugares de destino, el establecimiento en un lugar nuevo y la circularidad que involucra el proceso, en muchas ocasiones conllevan exposición a riesgos, prácticas distintas, cambios de comportamiento, aprendizaje y efectos de ingreso y reorganización en los hogares cuyos efectos se manifiestan en las condiciones físicas y psicológicas de los individuos, sus familias y sus comunidades.

Los objetivos de cualquier estrategia de desarrollo deben ser incrementar los niveles de bienestar y libertad para individuos concretos de manera sostenible. Los claroscuros de la migración y su impacto sobre el desarrollo surgen cuando se analizan con detalle los factores de los que dependen sus efectos positivos: características del emigrante, contexto, condiciones en que se da el tránsito y uso de las remesas, entre otros³⁶⁰.

Por otro lado, la evidencia contiene argumentos a favor de la noción de que la emigración de una zona puede implicar pérdidas en su potencial de crecimiento de largo plazo. La más recomendable política migratoria es el desarrollo local sostenible.

³⁶⁰ *Ibíd.*

4.7 Pobreza y desigualdad entre las entidades federativas mexicanas

En México existen trabajos importantes sobre la medición de índices de desarrollo humano que alcanzan niveles de desagregación estatal y municipal. El presente apartado va a mostrar las desigualdades existentes si se toman en consideración el lugar de residencia. El cuadro 4.38 muestra los índices de desarrollo humano (IDH) para México desde 1990 hasta el último informe disponible del año 2007.

Cuadro 4.38. Índice de desarrollo humano para México (Informes 1990-2007)

Año*	IDH	Posición relativa mundial	Países tomados en cuenta
1989	0.764	40	130
1990	0.804	45	160
1991	0.805	46	160
1992	0.804	53	173
1993	0.842	52	173
1994	0.771	53	174
1995	0.853	48	174
1996	0.855	50	175
1997	0.786	49	174
1998	0.784	50	174
1999	0.789	55	174
2000	0.796	51	162
2001	0.80	54	173
2002	0.802	55	175
2003	0.8031	53	177
2004	0.821	53	177
2005	0.829	52	177

Fuente: PNUD 1990-2007 * Año del informe: el resultado del año 2005 corresponde al informe del año 2007.

Al calcular el IDH con el procedimiento establecido internacionalmente por el PNUD, la información más reciente muestra que México presenta un valor de 0.829 para 2005, que lo coloca en la clasificación de los países con alto desarrollo humano, la cual corresponde a naciones que han alcanzado o superado un IDH de 0.80.

Este logro contrasta con la considerable desigualdad en los niveles de desarrollo entre entidades federativas. Los resultados muestran un nivel alto de desigualdad en la mayoría de las entidades de la República, lo que provoca su clasificación en niveles relativamente más bajos de desarrollo. De acuerdo con sus resultados, Chiapas y Oaxaca tienen el menor desarrollo humano, mientras que Nuevo León y el Distrito Federal presentan los mejores indicadores³⁶¹.

En 2004, el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California, Coahuila y Chihuahua tenían los mayores niveles del IDH, mientras que a una distancia considerable se encontraban Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Michoacán, en las últimas posiciones.

Entre 2000 y 2005 el país avanzó 1.6% en el IDH al haberse incrementado el índice de salud en 0.98%, el de educación 2.8% y el de ingreso un 0.97%. Los datos actualizados muestran que en 2003 México se incorporó al grupo de países con alto desarrollo humano y se ha mantenido en él desde entonces.

El cuadro 4.39 presenta los IDH y sus componentes (índice de educación, salud e ingreso) por entidad federativa para el año 2004 (informe del año 2006). En él se ve la gran diferencia de los niveles de desarrollo entre el Distrito Federal, que desde el principio de los informes en el año 90, ha sido la entidad federativa mejor desarrollada de México y los estados pobres del sur, cuyos índices de desarrollo humano son comparables a países retrasados de África.

³⁶¹ Las estadísticas utilizadas para calcular los indicadores de desarrollo humano hacen referencia a la información disponible del año más reciente, que en este caso es 2004. Generalmente, tanto en su versión mundial como en la nacional, la información estadística del Informe sobre Desarrollo Humano tiene un desfase de dos años respecto del año de publicación. En el caso de México esto se debe a la disponibilidad de datos del producto interno bruto (PIB) por entidad federativa. Los datos sobre el PIB son procesados por el INEGI y la información se encuentra disponible 14 meses después del año al cual hace referencia. A Noviembre de 2007, el INEGI está modificando el año base del Sistema de Cuentas Nacionales de México, del cual el PIB forma parte. Estos trabajos se realizan ahora con base en el Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN). Este es el motivo por el que los datos del PIB por entidad federativa para el año 2005 estarán disponibles para primeros del año 2008.

Cuadro 4.39. IDH y componentes por entidad federativa. Año 2004

Estado	IDH	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO
1 Distrito Federal	0.8837	0.8401	0.9031	0.9079
2 Nuevo León	0.8513	0.8373	0.8634	0.8531
3 Baja California	0.8391	0.8435	0.8763	0.7976
4 Coahuila	0.8356	0.8319	0.8678	0.8072
5 Chihuahua	0.8340	0.8365	0.8599	0.8057
6 Baja California Sur	0.8332	0.8361	0.8752	0.7883
7 Quintana Roo	0.8296	0.8367	0.8272	0.8250
8 Aguascalientes	0.8271	0.8345	0.8645	0.7824
9 Campeche	0.8263	0.8235	0.8160	0.8394
10 Sonora	0.8253	0.8313	0.8689	0.7756
11 Tamaulipas	0.8246	0.8300	0.8695	0.7743
12 Colima	0.8097	0.8338	0.8478	0.7475
13 Querétaro	0.8087	0.8252	0.8294	0.7716
14 Jalisco	0.8056	0.8328	0.8383	0.7457
15 Durango	0.8045	0.8240	0.8555	0.7339
16 Morelos	0.8011	0.8345	0.8379	0.7308
17 Sinaloa	0.7959	0.8312	0.8467	0.7099
18 Estado de México	0.7871	0.8264	0.8414	0.6935
19 San Luis Potosí	0.7850	0.8255	0.8215	0.7079
20 Yucatán	0.7831	0.8234	0.8101	0.7157
21 Tabasco	0.7800	0.8187	0.8437	0.6776
22 Guanajuato	0.7782	0.8257	0.8047	0.7042
23 Nayarit	0.7749	0.8326	0.8317	0.6605
24 Tlaxcala	0.7746	0.8284	0.8426	0.6528
25 Zacatecas	0.7720	0.8282	0.8325	0.6552
26 Puebla	0.7674	0.8107	0.8037	0.6877
27 Hidalgo	0.7645	0.8208	0.8152	0.6574
28 Michoacán	0.7575	0.8233	0.7933	0.6561
29 Veracruz	0.7573	0.8092	0.7971	0.6655
30 Guerrero	0.7390	0.8004	0.7654	0.6513
31 Oaxaca	0.7336	0.8108	0.7754	0.6148
32 Chiapas	0.7185	0.8013	0.7518	0.6024
Nacional	0.8031	0.8250	0.8331	0.7513

Fuente: Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007, tomados del Cuadro A1 del apéndice estadístico.

Nota: Las estadísticas utilizadas para calcular los indicadores de desarrollo humano hacen referencia a la información disponible del año más reciente, que en este caso es 2004. Los índices aquí presentados no son comparables con los publicados en los Informes sobre Desarrollo Humano México 2002 y 2004. El IDH nacional en este cuadro difiere en 0.017 del IDH calculado para el mismo año en el Informe Global sobre Desarrollo Humano 2006 debido a diferencias en las fuentes.

Cuando se compara el IDH de las entidades federativas con el de otros países, se obtiene que el nivel de desarrollo del Distrito Federal es similar al de la República Checa o Barbados, mientras que el IDH de Chiapas se asemeja al de naciones como Cabo Verde o la República Árabe de Siria. En los casos de Colima, Querétaro, Jalisco, Durango y Morelos, éstos se encuentran cercanos al promedio nacional y se comparan con países como Bulgaria y Malasia.

El cuadro 4.40 muestra las variaciones en IDH por entidad federativa en los últimos años. Se puede ver que el patrón de desigualdad ha presentado muy pocas variaciones en años recientes. El Distrito Federal aparece persistentemente con los mejores indicadores en todos los componentes del IDH y Chiapas con los más bajos, aunque hay ligeros cambios en la ubicación de las entidades en lugares intermedios. Destacan los estados de Guanajuato, San Luis Potosí y Zacatecas, que han avanzado dos posiciones cada uno en la lista. Si se comparan los estados mexicanos con América Latina, 13 estados tienen niveles de desarrollo humano inferiores al promedio de la región y los 19 restantes se encuentran por arriba de ese promedio.

Como se puede observar, desde el año 2000, casi todos los estados siguen una evolución “lineal”; es decir, ya instalados los patrones de crecimiento y desarrollo en los estados en la década de los 90, todos los estados evolucionan en paralelo, dándose sólo tres estados que mejoraron 2 posiciones en estos 4 años. El resto subió o bajó un puesto a lo sumo. Estos datos sirven para reflexionar sobre si las ayudas a las poblaciones más marginales están realmente teniendo frutos en lo que al desarrollo local se refiere.

Es ilustrativo que en el Informe sobre Desarrollo Humano México 2002 se destacó la similitud que existía entre los niveles de desarrollo del Distrito Federal y Hong Kong, y los de Chiapas y El Salvador. Para el último informe, Hong Kong superó en ocho posiciones al Distrito Federal y El Salvador superó en cinco a Chiapas. Así, los extremos del IDH entre los que se encuentran las entidades federativas del país se han rezagado respecto a sus referentes internacionales de hace cuatro años.

Este dato es muy importante, ya que se observa que aunque México está avanzando en números absolutos en las mejoras de condiciones de vida de su

población, no lo está haciendo con la misma eficiencia que otros países con grados de desarrollo similares.

Cuadro 4.40. Evolución del IDH por entidad federativa año 2000 - 2004.

Estado y posición relativa*	IDH 2000	IDH 2002	IDH 2003	IDH 2004
Aguascalientes 1	0.8182	0.8240	0.8254	0.8271
Baja California 0	0.8355	0.8328	0.8344	0.8391
Baja California Sur 0	0.8225	0.8270	0.8305	0.8332
Campeche 1	0.8124	0.8196	0.8245	0.8263
Coahuila 1	0.8247	0.8293	0.8314	0.8356
Colima 0	0.8045	0.8073	0.8073	0.8097
Chiapas 0	0.7010	0.7130	0.7155	0.7185
Chihuahua -1	0.8273	0.8276	0.8307	0.8340
Distrito Federal 0	0.8806	0.8838	0.8829	0.8837
Durango 0	0.7896	0.7962	0.8007	0.8045
Estado de México 0	0.7820	0.7847	0.7849	0.7871
Guanajuato 2	0.7637	0.7715	0.7746	0.7782
Guerrero 0	0.7273	0.7333	0.7364	0.7390
Hidalgo -1	0.7523	0.7573	0.7600	0.7645
Jalisco -1	0.8000	0.8030	0.8031	0.8056
Michoacán 0	0.7461	0.7517	0.7549	0.7575
Morelos 0	0.7878	0.7952	0.7990	0.8011
Nayarit -1	0.7689	0.7732	0.7713	0.7749
Nuevo León 0	0.8419	0.8456	0.8473	0.8513
Oaxaca 0	0.7169	0.7261	0.7299	0.7336
Puebla -1	0.7590	0.7639	0.7666	0.7674
Querétaro 1	0.7993	0.8039	0.8051	0.8087
Quintana Roo 0	0.8208	0.8234	0.8263	0.8296
San Luis Potosí 2	0.7694	0.7750	0.7792	0.7850
Sinaloa 0	0.7854	0.7898	0.7915	0.7959
Sonora -2	0.8194	0.8192	0.8211	0.8253
Tabasco -1	0.7724	0.7754	0.7773	0.7800
Tamaulipas 0	0.8109	0.8141	0.8176	0.8246
Tlaxcala -1	0.7649	0.7683	0.7710	0.7746
Veracruz 0	0.7453	0.7511	0.7537	0.7573
Yucatán -1	0.7736	0.7792	0.7801	0.7831
Zacatecas 2	0.7522	0.7648	0.7686	0.7720
Nacional	0.7940	0.7986	0.8003	0.8031

Fuente: Cuadro A7 del apéndice estadístico.

* Una cifra positiva indica que la posición en el año 2004 es mejor que la de 2000; una cifra negativa indica lo contrario.

Es de destacar que el cociente entre el IDH de la entidad con mayor desarrollo humano y el de menor IDH fue de 1.22 en 2004. En el año 2000 este cociente fue de 1.25. Se mantiene así la tendencia a la convergencia, pero a ritmos más lentos en los últimos años. Los resultados muestran que el municipio con el menor IDH es Coicoyan de las Flores en el estado de Oaxaca y el más alto corresponde a la Delegación Benito Juárez en la ciudad de México.

Hay grandes diferencias en pobreza de ingreso entre diferentes regiones, en un contexto donde hay un gradiente generalizado de norte a sur y la Ciudad de México tiene el ingreso más alto y las tasas de pobreza más bajas. La incidencia de pobreza más alta está en las áreas rurales de los estados del Pacífico sur —Chiapas, Guerrero y Oaxaca— donde aún alrededor del 46% de la población vive en la pobreza extrema, seguidos por el Golfo sur y el Caribe, donde más del 35% de la población es extremadamente pobre. Esto se compara con un 19% de habitantes que viven en la pobreza extrema en el centro, 10% en el norte y 4% en la Ciudad de México.

Estas diferencias regionales generales esconden una gran heterogeneidad geográfica en el interior de los estados, tanto en términos de niveles de bienestar como de patrones de cambio.

En términos numéricos, hay grandes grupos de pobres extremos que viven fuera de los estados más pobres —un cuarto de todos los pobres extremos de México vive en las áreas urbanas en los estados del centro. De hecho, todas las regiones de México tienen pronunciadas variaciones en condiciones de vida, desde las áreas urbanas más desarrolladas, pasando por las áreas semiurbanas y las ciudades pequeñas hasta las áreas rurales más remotas.

Hay una superposición entre etnicidad e índices geográficos de bienestar, especialmente para los grupos indígenas rurales. Hay altas concentraciones de grupos indígenas en muchos municipios en los estados del Pacífico sur, en la península de Yucatán e igualmente en algunos municipios del oeste y el noroeste de México.

En términos de tendencias, las diferencias regionales tienen profundas raíces históricas. Hubo cierta convergencia de largo plazo en la mayoría de los indicadores de servicios y de condiciones sociales, pero en los años noventa se

verifica una tendencia hacia la divergencia de ingresos y salarios que parece estar asociada con los efectos diferenciales de la elevada integración internacional, tanto antes como después del TLCAN.

Las áreas próximas a la frontera o a los centros urbanos en general crecieron más rápido. El periodo 2000-2002 parece haber sido testigo de reducciones estadísticamente significativas de la pobreza extrema en el Pacífico sur, el Golfo sur y las regiones del centro, pero no en el norte ni en la ciudad de México. En cuanto a la pobreza moderada, la única caída estadísticamente significativa se dio en la región del centro. No obstante, también es de destacar que en estos últimos años todos los estados mejoran en sus valoraciones de desarrollo humano, lo que indica una mejora constante, aunque con fallas en la deseada convergencia entre estados.

El cuadro 4.41 agrupa las entidades federativas por regiones según la definición del plan nacional de desarrollo 2001-2006. Se puede observar que para el año 2004, las regiones de Occidente y Sur todavía no han llegado a considerarse como de desarrollo humano alto, al no llegar a la cifra del 0,8.

La puesta en vigor en el año 2003 de los programas de salud para la población menos favorecida ha permitido mejorar los niveles de desarrollo humano de manera considerable para estos estados. Baste una comparación entre los índices de salud y de ingreso para comprender la importancia de esta iniciativa.

Cuadro 4.41. IDH y componentes por regiones. Año 2004

Región	ÍNDICE DE SALUD	ÍNDICE DE EDUCACIÓN	ÍNDICE DE INGRESO	IDH
1 Nordeste	0.8333	0.8638	0.8056	0.8342
2 Noroeste	0.8356	0.8647	0.7627	0.8210
3 Centro	0.8276	0.8497	0.7477	0.8083
4 Occidente	0.8283	0.8221	0.7125	0.7876
5 Sur	0.8104	0.7884	0.6623	0.7537

Fuente: Calculado sobre la base de los cuadros A1 y A4 del apéndice estadístico.

Nota: Los índices corresponden a promedios ponderados por la población de cada entidad a partir de datos del año 2004. La regionalización corresponde a la definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

Al examinar la desigualdad por regiones se encuentra una clara distinción entre el IDH de la zona norte del país y el de la zona sur. Esta brecha ha disminuido en términos absolutos y relativos en comparación con la registrada en 2002, pero la convergencia regional sigue siendo sumamente lenta. La desigualdad regional sigue siendo un problema grave.

El cuadro 4.42 muestra índices de pobreza extrema promedio por entidades federativas mexicanas entre 1992 y 2002. El cuadro está tomado de un estudio realizado por el profesor Valero³⁶² donde muestra que los índices de pobreza extrema por estados entre 1992 y 2002 repiten los patrones de pobreza observados anteriormente en la ENIGH 2006 y los informes del PNUD 2007.

Desde al menos 1992, la distribución de la pobreza estatal en México se mantiene, siendo muy difícil la “salida de la pobreza” para los estados que se encontraban más desfavorecidos históricamente.

Hay que mencionar que Valero en su estudio encuentra que las crisis económicas “golpearon” de modo mucho mayor a los “estados pobres”, y las recuperaciones posteriores se centraron en los estados que tienen más y mejores infraestructuras; es decir, son más “atractivos” al capital.

Analizando los índices de pobreza extrema Valero encuentra que los patrones de desarrollo mexicano no han sido influidos por el TLCAN, expresado en términos de convergencia inter estatal; de hecho, observa un comportamiento estacionario en el que no es significativa ni una convergencia ni divergencia en el periodo analizado. Estos resultados invitan a pensar, una vez más, que sólo políticas económicas y sociales proactivas, con influencia directa de los gobiernos y agentes sociales, pueden ayudar a disminuir los índices de pobreza.

La incidencia de pobreza más alta está en las áreas rurales de los estados del Pacífico sur -Chiapas, Guerrero y Oaxaca- donde todavía cerca de 50% de la población vive en la pobreza extrema. Es importante notar que hay grandes grupos de quienes viven en la pobreza extrema que habitan fuera de estas

³⁶² Valero, J., et al. “Navegando Contra Corriente: Pobreza, Ciclos Económicos y Políticas Gubernamentales en México, 1992-2002”. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León. 2006.

regiones del sur; cerca de un cuarto de todos los pobres extremos de México vive en áreas urbanas en los estados del centro.

Cuadro 4.42. Índices de pobreza extrema promedio por entidad federativa. 1992 y 2002

Estado	Urbano	Rural
AGUASCALIENTES	9.7	21.4
BAJA CALIFORNIA NORTE	1.6	5.5
BAJA CALIFORNIA SUR	5.1	3.6
CAMPECHE	15.3	35.6
COAHUILA	10.6	11.6
COLIMA	8.0	10.7
CHIAPAS	23.5	55.5
CHIHUAHUA	5.6	15.6
D.F.	3.2	5.7
DURANGO	14.0	16.7
GUANAJUATO	15.2	32.1
GUERRERO	15.8	39.7
HIDALGO	16.5	34.5
JALISCO	7.2	15.8
MEXICO	9.1	20.1
MICHOACAN	19.0	24.6
MORELOS	9.5	18.1
NAYARIT	10.1	15.3
NUEVO LEON	5.7	10.0
OAXACA	20.8	42.1
PUEBLA	16.5	40.5
QUERETARO	5.3	28.8
QUINTANA ROO	5.4	23.0
SAN LUIS POTOSI	18.2	41.2
SINALOA	5.2	15.0
SONORA	7.5	14.4
TABASCO	10.8	36.3
TAMAULIPAS	7.3	17.3
TLAXCALA	19.1	22.3
VERACRUZ	14.7	31.6
YUCATAN	19.2	38.8
ZACATECAS	16.4	22.0

Fuente: Valero, J., et al. "Navegando Contra Corriente: Pobreza, Ciclos Económicos y Políticas Gubernamentales en México, 1992-2002". Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León. 2006

Un indicio de la importancia de la pobreza en el fenómeno migratorio proviene del hecho de que los municipios que reciben remesas más cuantiosas por habitante son rurales y altamente marginales: el 29 % de las remesas tiene como destino a 492 municipios con niveles altos o muy altos de marginación, donde vive el 8.6% de la población mexicana.

El problema de la desigualdad entre entidades federativas se muestra mucho más agudo si se analizan los niveles de desarrollo humano entre municipios³⁶³.

Alrededor del 90% de los municipios mexicanos tiene un nivel de desarrollo humano medio; el 8.5% de los municipios registra niveles de desarrollo humano alto y menos del 1% se ubican en niveles de desarrollo humano bajo.

Los 15 municipios con niveles de desarrollo humano más alto se ubican en ocho entidades. Seis pertenecen al Distrito Federal, dos a Oaxaca, dos a Nuevo León y con un municipio cada uno se encuentran están los estados de México, Morelos y Chihuahua.

Los 15 municipios con menor desarrollo humano se encuentran en cuatro estados. Cinco de esos municipios se ubican en Chiapas, siete en Oaxaca, dos en Veracruz y uno en Guerrero.

El caso de Oaxaca tiene su explicación al ser uno de los estados más pobres del país, pero con unas costas que dan al Pacífico. En esas costas es donde se encuentran los dos municipios con un desarrollo humano alto.

La Delegación Benito Juárez en el Distrito Federal, cuenta con el nivel más alto de desarrollo humano, con un IDH de 0.91, en tanto que el municipio de Metlatonoc, en Guerrero, registra un IDH de 0.38, el más bajo del país.

Uno de los aspectos más relevante en el desarrollo humano en los municipios es que la desigualdad entre ellos es superior a la desigualdad que se observa entre las entidades federativas del país. Entre entidades, la diferencia entre el IDH más bajo y el más alto es del 26.2%, mientras que entre los municipios la brecha es del 51.5%.

³⁶³ Las siguientes cifras corresponden en su totalidad al Consejo Nacional de Población (CONAPO). 2006. Índices de Desarrollo Humano, 2005. México.

Esto significa que la distancia que separa al municipio con el IDH más bajo, Metlatnoc, con 0.38, del municipio con el IDH más alto, Delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal con 0.91, es significativamente mayor que la distancia que separa a la entidad con el IDH más alto, el Distrito Federal, con 0.88, del estado que tiene el IDH más bajo, Chiapas, con 0.7.

Se observa además que en los municipios con mayor porcentaje de población indígena se presentan los niveles de desarrollo humano más bajos del país. Los 50 municipios con menor desarrollo humano concentran 60% o más de población considerada indígena.

De la misma forma, si los municipios fueran clasificados como países, resultaría que la Delegación de Benito Juárez, en el Distrito Federal, tiene un nivel de desarrollo similar al de Italia, mientras que Metlatnoc tiene un IDH parecido al de Malawi, en África.

4.8 Índices de marginación y diferencias étnicas en la pobreza

Unido a la idea del grado de la desigualdad y dispersión de la pobreza entre las entidades federativas de México, en este apartado se va a mostrar y analizar las cifras que El Consejo Nacional de Población (CONAPO) puso a disposición del público respecto al cálculo de los Índices de marginación del año 2005. Este análisis del CONAPO tuvo como objetivo diferenciar estados y municipios del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas. Entre los resultados del informe, se destacan los siguientes:

En 2005, las entidades federativas de Guerrero, Chiapas y Oaxaca, mantienen un grado de marginación muy alto. En ellas vive el 10.6% de la población nacional, que representa a 10.9 millones de personas. Por el contrario, el Distrito Federal, Nuevo León, Baja California y Coahuila tienen un grado de marginación muy bajo. En estos estados residen 18.3 millones de personas, representando el 18% de la población del país.

Los principales cambios en el grado de marginación estatal en el periodo 2000-2005, los han tenido Veracruz e Hidalgo, que lograron disminuir su grado de marginación de muy alto a alto. De los nueve estados que en 2000 tenían grado de marginación alto, seis -San Luis Potosí, Puebla, Campeche, Michoacán, Tabasco y Yucatán- permanecieron en el mismo estrato y tres -Nayarit, Zacatecas y Guanajuato- mejoraron su situación al descender al grupo de estados con grado de marginación medio.

En el ámbito municipal, 1.254 municipios, tienen un grado de marginación alto o muy alto, representando 17 millones de personas; es decir, el 16.5% de la población nacional. En el otro extremo, 698 municipios tienen un grado de marginación bajo o muy bajo. En ellos residen 74.3 millones de personas, el 72.0% de los habitantes del país.

Por su parte, el conjunto de municipios con un grado de marginación medio asciende a 502, con 11.9 millones de personas; el 11.6% de la población total.

Cochoapa el Grande, Guerrero, es el municipio con el grado de marginación más alto en el ámbito nacional, seguido de Sitalá, Chiapas, y El Nayar, en Nayarit. Por el contrario, la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, y los municipios de San Pedro Garza García y San Nicolás de los Garza, Nuevo León, registran el menor grado de marginación.

Oaxaca, Chiapas, Guerrero y Veracruz concentran los 296 municipios con grado de marginación muy alto, es decir, cuatro de cada cinco municipios en esa condición se localizan en esas entidades del sur de México.

229 municipios mejoraron su grado de marginación durante el periodo 2000-2005; de ellos, 56 pasaron de grado de marginación muy alto a alto; 83 de grado de marginación alto a medio; 53 de grado de marginación medio a bajo y 37 municipios transitaron de grado de marginación bajo a muy bajo.

Asimismo, y durante el mismo periodo, 97 municipios aumentaron su marginación; de ellos, 32 pasaron de grado de marginación alto a muy alto; 36 de grado medio a alto; 20 de bajo a medio y nueve municipios cambiaron de muy bajo a bajo grado de marginación.

Vivir en un área pobre, o ser miembro de un grupo étnico distinto, pueden marcar una diferencia -a veces profunda- en las perspectivas de vida. Este tal vez sea especialmente el caso cuando una diferencia social actual proviene de historias de dominación y subordinación, como ocurre con los grupos indígenas de América Latina³⁶⁴.

La mayor concentración de grupos indígenas, identificados por la lengua que hablan, está en las áreas rurales de los estados del sur de México y en la península de Yucatán, con otras concentraciones más específicas en otras partes de México, por ejemplo en algunas zonas del noroeste.

México se caracteriza por la gran diversidad que existe entre regiones y estados en términos de su composición socioeconómica, sus bienes y etnicidad. Hay un gradiente generalizado de norte a sur pero se combina con

³⁶⁴ Banco Mundial "El Perfil de los Pueblos Indígenas". 1999.

una considerable heterogeneidad en el interior de cualquier región o estado. El alto nivel de carencia del sur se confirma en los índices de marginalidad del CONAPO y en el de Desarrollo Humano de la PNUD, ya analizados. En ambos índices, los tres estados del sur -Chiapas, Guerrero y Oaxaca- tienen las calificaciones más bajas entre todos los estados.

Para explorar las relaciones entre etnicidad y bienestar primero hay que observar los patrones de pobreza para indígenas y no indígenas en la población total y después volver al análisis geográfico, basándose en concentraciones de grupos indígenas. En tanto la ENIGH no tiene una pregunta sobre etnicidad, no es posible estimar estadísticas de pobreza usando los conceptos y encuestas que son las fuentes estándar de pobreza en México.

Sin embargo, utilizando la pregunta sobre la lengua en el hogar en el Censo de la ENIGH 2006, y sumándola a la pregunta más limitada sobre ingresos laborales que puede usarse para generar cifras indicativas, se observa que el 44% de los grupos indígenas está en el 20% inferior de la distribución de población general, y el 80% en el 50% inferior. Usando el quintil inferior como medida de la pobreza extrema —medida aproximada a la incidencia por debajo de la línea de pobreza alimentaria según la ENIGH—, los pueblos indígenas representan cerca de un quinto de quienes viven en la pobreza extrema, que representa más de dos veces la proporción de su población, de acuerdo con las respuestas dadas en la ENIGH 2006³⁶⁵.

El mismo estudio indica que cerca del 60% de los hogares indígenas no tienen red de drenaje, el 33.5% no tiene acceso al agua potable y el 78.7% vive en casas de una sola habitación. Respecto de la educación, las tasas de inscripción neta para los niveles educacionales superiores a la primaria decrecieron drásticamente para los grupos indígenas, sobre todo en la parte sur del país. La tasa de inscripción neta en la secundaria es sólo del 35% para los indígenas, en comparación con el 60% nacional. Además, en el sur, el 24% de la población que habla una lengua indígena e integra el grupo de edad de entre 12 y 14 años no asiste a la escuela. La principal causa de deserción

³⁶⁵ Consejo Nacional de Población (CONAPO). Índices de Desarrollo Humano. 2007. México.

escolar es la falta de recursos financieros para seguir estudiando. Más del 68.4% de los indígenas trabajan a partir de los 12 años.

La situación adversa en el acceso a los servicios y la educación para los grupos indígenas también se aplica a la salud. Los niveles de mortalidad son más altos en los estados con alta concentración de población indígena. Las diferencias en los niveles de servicio son sumamente llamativas. La cobertura del seguro de salud formal es sustancialmente baja, consecuencia de la proporción más baja de hogares incluidos en el trabajo formal. La tasa de cobertura del IMSS en el sur (Pacífico) es de sólo el 7%, en comparación con el 26% en Ciudad de México y el 31% en el norte. En el sur (Pacífico) el 89% de la población indígena no tiene cobertura de sistemas de seguridad formales³⁶⁶.

Los municipios con una alta presencia de indígenas son, en promedio, más pequeños en población. A pesar del patrón nacional que apunta hacia un gasto per cápita mayor en los pequeños municipios rurales, en comparación con los urbanos y semiurbanos, los municipios con mucha población indígena tienen el gasto municipal per cápita más bajo. También tienen mayor porcentaje de adultos analfabetos, empleo en manufactura y servicios significativamente menores y están más aislados, tienen menos acceso a caminos y menos probabilidades de estar en la frontera México-Estados Unidos.

Existen municipios con muy bajos índices de pobreza por ingresos en el norte, como Gómez Farías, en Chihuahua, y San Pedro Garza García, en Nuevo León, que reportan menos de un 1% de pobreza alimentaria en 2006. Mientras, otros municipios tienen altos niveles de pobreza por ingresos y rezago social, ubicados principalmente en el sur- sureste: por ejemplo, San Juan Canuc y Santiago el Pinar en Chiapas cuya pobreza alimentaria alcanzó el 84%.

Además de las grandes diferencias existentes en el ámbito estatal y municipal, se observa que en México ser indígena y vivir en zona rural, conlleva unas probabilidades mucho mayores de ser pobre; estos grupos se encuentran en 2006 claramente en inferioridad de condiciones respecto al resto de la población.

³⁶⁶ Ibid.

Estos resultados permiten identificar zonas de atención prioritaria en el ámbito municipal. El reto más importante es consolidar políticas públicas que continúen fortaleciendo el acceso a servicios básicos, especialmente en regiones de mayor pobreza y, al mismo tiempo, coordinar la política económica y social para elevar el ingreso y el empleo de la población en general y especialmente la que se encuentra en situación de pobreza de ingresos³⁶⁷.

Por otra parte, los avances en los niveles del IDH nacional entre 2000 y 2006 (IDH de 2004) van en la dirección correcta, pero la convergencia observada entre las distintas entidades del país es claramente insuficiente dada la magnitud del problema de desigualdad que se enfrenta.

Al plantear alternativas de desarrollo desde el ámbito local debe considerarse el municipio como unidad básica para el análisis, hacer énfasis en los elementos económicos que tienen mayor peso en las desigualdades del IDH, e incorporar las políticas públicas, la participación ciudadana y el entorno institucional.

³⁶⁷ Székely, M., et al. (2005), "Poniendo a la Pobreza de Ingresos y a la Desigualdad en el Mapa de México". PNUD-México/SEDESOL, (Documentos de Investigación). Mapas de Pobreza y Rezago Social. El mapa de la pobreza de ingresos de México.

4.9 La pobreza en México comparado con América Latina

Una vez analizadas las cifras y tendencias actuales sobre la pobreza en México, surge una pregunta central para el objeto de esta investigación:

Las **políticas económicas** emprendidas por México a primeros de los años 80 ¿Han servido para colocar a este país en una mejor posición que sus vecinos latinoamericanos?

Según CEPAL, en 2005, un 40% de la población de América Latina (209 millones de personas) vivía en situación de pobreza y un 15% de la población (81 millones de personas) en extrema pobreza. La tasa de pobreza denota un descenso significativo respecto a su nivel de 1990 (48% de la población), al igual que la tasa de indigencia que descendió más de siete puntos porcentuales con respecto al 22,5% observado en dicho año, pero con diferencias entre países. A pesar de estos avances y debido al crecimiento poblacional, el número de personas pobres en 2005 supera en 9 millones las cifras de 1990 ³⁶⁸.

En este apartado se analiza la evolución y posición de México en los rubros investigados -desigualdad, pobreza, acceso a servicios educativos y de salud- frente a los principales países de Latinoamérica. Al finalizar esta comparativa se verá que México se queda en una triste posición intermedia con los países de su entorno, lo que demuestra, una vez más, que las políticas económicas emprendidas han ayudado poco en mejorar sus índices de desigualdad, pobreza y desarrollo humano, sobre todo en lo que concierne a su población más necesitada. Lamentablemente, los muchos sacrificios acometidos en las últimas décadas no están sirviendo para mejorar comparativamente respecto a los principales países de América Latina.

Existe abundante evidencia empírica que sugiere que, al compararse con el resto del mundo, las economías latinoamericanas se caracterizan por su **elevado nivel de desigualdad** en la **distribución del ingreso**. Si bien casi todas comparten ese rasgo, las distribuciones del ingreso latinoamericanas no

³⁶⁸ CEPAL (2007), “Panorama social de América Latina 2006”, Santiago de Chile.

son todas iguales; dentro de la región existe una significativa diversidad en la posición y forma de las distribuciones del ingreso nacionales.

Las razones de estas diferencias son múltiples y complejas. La distribución del ingreso en un país es producto de la interacción de innumerables factores económicos, demográficos, sociales e institucionales. Comprender las razones profundas que moldean una distribución es una tarea enormemente compleja. Naturalmente también lo es el indagar sobre las razones de las diferencias distributivas entre países. La distribución del ingreso de México es diferente a la de cualquier otro país de Latinoamérica por variadas razones, muchas de las cuales tienen una profunda raíz histórica.

Para ofrecer una mejor visión del contexto internacional en el que se mueve México, la comparativa se ha realizado con los países principales de América Latina. Es de destacar que se van a comparar cifras puras que obviamente son consecuencia y reflejos de situaciones en muchos casos específicas de cada país: periodos de bonanza, crisis económicas, problemas institucionales, etc.

El cuadro 4.43 muestra la evolución de los índices de desarrollo humano (IDH) entre los años 1975 y el último informe del año 2007 para una serie de países seleccionados: México, los principales países de América Latina, España y Estados Unidos. Si se analiza el cuadro, se observa que desde el año 1975, los países que se encontraban por delante de México en desarrollo humano, salvo el caso especial de Venezuela, todos siguen por delante de México. Es de destacar que ningún país de la región latinoamericana se pudo librar de terribles crisis económicas durante este lapso de tiempo, si bien, como ya se ha estudiado, México ha sido un triste protagonista en este tipo de sucesos.

A pesar de estos avatares, en la última década, México, al igual que la mayoría de Latinoamérica, han logrado avances sustanciales en muchas áreas de bienestar en términos de indicadores promedio para toda la sociedad.

Para el caso de México, con respecto a la salud, ha habido una mejora extraordinaria de largo plazo en la mortalidad infantil y en la esperanza de vida sin ninguna ruptura evidente en las tendencias durante décadas. El número de niños que morían antes de los cinco años por 1.000 nacidos vivos cayó de más de 140 en la década de 1960 a menos de 40 en los noventa, mientras la

esperanza de vida pasó de 58 años a más de 74. Estos grandes cambios son similares a los promedios de América Latina³⁶⁹.

Cuadro 4.43. Evolución IDH México frente a principales países de América Latina, España y Estados Unidos. 1975-2006*

País y posición en IDH año 2004 *	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
36 Argentina	0.787	0.802	0.811	0.813	0.835	0.860	0.863
69 Brasil	0.647	0.684	0.699	0.720	0.749	0.785	0.792
115 Bolivia	0.514	0.550	0.582	0.605	0.637	0.675	0.692
70 Colombia	0.664	0.693	0.710	0.730	0.754	0.775	0.790
48 Costa Rica	0.745	0.772	0.776	0.793	0.812	0.832	0.841
38 Chile	0.706	0.741	0.765	0.787	0.818	0.843	0.859
83 Ecuador	0.632	0.676	0.700	0.716	0.732	---	0.765
101 El Salvador	0.593	0.589	0.610	0.651	0.690	0.715	0.729
19 España	0.844	0.861	0.875	0.893	0.910	0.927	0.938
8 Estados Unidos	0.868	0.889	0.902	0.917	0.930	0.940	0.948
118 Guatemala	0.511	0.546	0.561	0.586	0.617	0.656	0.673
117 Honduras	0.519	0.570	0.602	0.625	0.642	0.654	0.683
53 México	0.691	0.737	0.757	0.766	0.784	0.811	0.821
91 Paraguay	0.671	0.705	0.712	0.721	0.740	0.754	0.757
82 Perú	0.645	0.675	0.699	0.708	0.735	0.760	0.767
94 República Dominicana	0.622	0.652	0.674	0.682	0.703	0.733	0.751
43 Uruguay	0.761	0.781	0.788	0.806	0.819	0.841	0.851
72 Venezuela, RB	0.719	0.734	0.742	0.760	0.768	0.774	0.784

Fuente: Human Development Report 2006. "Human Development Indicators". Cuadro 2. Human development index trends. Pág. 288³⁷⁰.

* El dato del año 2004 corresponde al informe publicado en el año 2006.

³⁶⁹ Estas cifras son los Indicadores de Desarrollo Mundial para las comparaciones internacionales (2006). Sin embargo, en el mismo año, según datos nacionales del CONAPO, la tasa de mortalidad infantil fue de 27.4 por 1,000 nacidos vivos y la esperanza de vida fue de 74.3 años.

³⁷⁰ <http://hdr.undp.org/en/media/hdr06-complete.pdf>

En cualquier dimensión de bienestar, el patrón de carencias es una función del nivel promedio del indicador y de su distribución entre la población. México, junto con la mayoría de los países latinoamericanos, presenta una alta desigualdad en términos de ingresos y en otras dimensiones de desigualdad.

En cuanto a la educación, los años de escolaridad entre los adultos, que reflejan los efectos acumulativos de las décadas anteriores de educación, crecieron con rapidez desde un nivel relativamente bajo en los sesenta alcanzando el promedio latinoamericano. Sin embargo, la matrícula de enseñanza secundaria mostró primero un patrón similar de rápidos incrementos entre los setenta y ochenta, significativamente superior al promedio latinoamericano, pero luego experimentó aumentos absolutos y relativos más lentos en la década de 1990.

Los ingresos promedio mostraron un rápido crecimiento hasta los ochenta pero después se vio un crecimiento prolongado más lento, un poco menor al del promedio latinoamericano. El conjunto de la región experimentó una severa recesión en la década de 1980, pero el crecimiento de México en los noventa fue peor que el promedio. De ello, la crisis de 1994-1995 tuvo que ser un importante factor de desestabilización, si bien, la posterior recuperación no tuvo los efectos deseados ni en la cuantía ni en la rapidez que se esperaba por las autoridades mexicanas.

Sabido es que el modelo neoliberal considera las fuerzas de mercado y la no intervención estatal como condiciones fundamentales (y sine qua non) para el crecimiento económico sostenido. Y, sin embargo, las evidencias empíricas parecen indicar que América Latina, a pesar de las reformas llevadas a cabo, sigue un proceso de crecimiento muy bajo, volátil y altamente dependiente de los ciclos financieros internacionales.

Además, no se han incorporado medidas compensatorias para los desfavorecidos y desprotegidos, capaces de promover una distribución más equilibrada de la riqueza. La política económica, en todas sus alternativas, ha sido y es utilizada para primar la acumulación de determinadas rentas, en detrimento, particularmente, de las rentas salariales y, con frecuencia, del

propio ahorro nacional, lo que se hace patente en la ausencia de medidas de carácter redistributivo o progresivas.

En los periodos de crisis, se han adoptado medidas de política económica restrictiva, es decir, una combinación de políticas monetaria y fiscal contractivas, lo que traslada prácticamente todo el coste del ajuste a los asalariados, a amplios grupos sociales urbanos y a los sectores más desfavorecidos de la actividad agraria tradicional. El capital vinculado a la actividad externa ha sido, en general, el sector beneficiado por estas estrategias, en perjuicio de un desarrollo equilibrado y equitativo.

A este fenómeno común en la política económica del siglo XX en América Latina, Celso Furtado lo denominó “socialización de las pérdidas y privatización de los beneficios”. Los grupos políticos dominantes siempre justificaron este tipo de alternativas de política económica de resultados regresivos y desequilibrados, arguyendo que la estrategia adecuada para desarrollar el país consistía en “hacer crecer la tarta para después repartirla”.

De este modo, el desequilibrio externo, reflejado en el coste financiero de la deuda y en la vulnerabilidad externa, también es una de las principales características y, a la vez, consecuencia, del tipo de desarrollo llevado a cabo en la región. Lo que se está manifestando en una acusada carencia de recursos financieros para financiar las inversiones productivas. La dinámica productiva de la región ha carecido siempre del potencial necesario para generar un adecuado nivel de ahorro interno y / o un flujo suficiente de divisas con el que financiar el crónico déficit externo.

Y a todo ello habría que añadir que aún hoy, en pleno siglo XXI, cuando se están debatiendo las bondades y limitaciones del modelo neoliberal, la desigualdad social no ha entrado aún en la agenda de medidas de política de desarrollo. Junto con la enorme carga financiera que supone la deuda externa, constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo económico y social de región.

En el cuadro 4.44 se observa que México, según el índice sintético más utilizado de desigualdad, el coeficiente de Gini, fue en 2006 más desigual que

el de por sí alto promedio latinoamericano, aunque menos desigual que Brasil y Chile.

En términos de evolución de los ingresos, se observa que en la mayoría de los países de América, incluido Estados Unidos, las desigualdades se han mantenido o han crecido en estos últimos años. Una parte importante de por qué son tan altos los niveles de pobreza en México, y en otros países, es el elevado nivel de desigualdad³⁷¹.

Cuadro 4.44. Desigualdad de ingresos: México en la perspectiva internacional.

País	Coeficiente de Gini ³⁷² 2000	Coeficiente de Gini 2006	Proporción del 10% más rico en ingresos totales	Proporción del 20% más pobre en ingresos totales	Coeficiente de Ingresos del décimo decil entre el primero
Brasil	59,0	59,7	47,2 %	2,6%	54,4
Guatemala	58,3	48,3	46,8%	2,4%	63,3
Chile	57,1	57,1	47,0%	3,4%	40,6
México	54,6	54,6	43,1%	3,1%	45,0
Argentina	52,2	52,2	38,9%	3,1%	39,1
Costa Rica	46,5	46,5	34,8%	4,2%	25,1
Estados Unidos	40,8	45,0	30,5%	5,2%	16,9
España	36,0	32,5	27,4%	6,0%	14,4

Fuente: 2006 CIA World.

Las tendencias en el tiempo indican que la distribución del ingreso mexicano se ha movido en diferentes direcciones en las tres últimas décadas. Hubo una mejora en la distribución de ingresos en los setenta, un alza sustancial en la desigualdad en los ochenta y una estabilidad relativa en los noventa, a pesar de los importantes cambios estructurales y de los choques económicos de las últimas décadas.

³⁷¹ De Ferranti et al., “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿rompiendo con la historia?” Banco Mundial, Alfaomega. 2004. En este estudio se utilizaron metodologías comparables entre países.

³⁷² Un indicador fundamental para el estudio de la distribución del ingreso es el Coeficiente de GINI, el cual toma el valor cero cuando todos los hogares tienen el mismo nivel de ingreso, en cuyo caso se tiene una distribución homogéneamente igualitaria. En contraste, toma el valor uno en la desigualdad total, en donde el grupo de mayor ingreso concentra todos los ingresos. Así, entre más alto es el valor del índice mas desigualdad se tiene.

Junto con el patrón de crecimiento promedio, esto implica avances relativamente rápidos en cuanto a la pobreza de ingresos en los setenta, una amplia inversión en los ochenta y una pequeña ganancia general en los noventa, pero con fuertes fluctuaciones debidas a la crisis del tequila³⁷³.

En realidad, la crisis de 1994-1995 se asoció con una pequeña reducción de la desigualdad. Hay que hacer constar que cada vez que hay una retracción económica disminuye la desigualdad. Para el caso de México se dio en 1984, 1996 y 2002. El cambio se origina en los fuertes cambios del décimo decil, el de los hogares más adinerados incluidos en la muestra. Pero en el décimo decil no están los más ricos del país sino los profesionales que trabajan por cuenta propia o como asalariados, técnicos, trabajadores de la educación, funcionarios públicos y privados, comerciantes, agentes de ventas, etc. Las grandes fortunas no figuran en este decil, pues su dinero está en fundaciones, fondos, en el extranjero, etc.

Por otra parte, se puede plantear la hipótesis, que requeriría más investigación, de que la caída en la desigualdad, en crisis, se origina en la restricción del gasto público que además de disminuir el gasto de inversión reduce el gasto corriente en sueldos y salarios³⁷⁴.

Con respecto al acceso a los servicios, las expansiones en cobertura suelen tener una dinámica distributiva específica en la que se ofrecen primero a los ricos y las clases medias y, al último, llega a los grupos más pobres. Esto implica que las mayores expansiones de servicios empiezan siendo menos pro-pobres y se tornan más y más en su favor cuanto más se acerca un país a la provisión universal.

En el cuadro 4.45 se muestra un análisis comparativo de porcentaje de población en situación de pobreza en América Latina para el año 2005. Se muestra que la situación de México respecto a la media de la pobreza en la región, que según la CEPAL fue del 38,5% para el año 2005, no difiere mucho de la del resto de países de su entorno. La realidad es, según el informe de la CEPAL, que México se encuentra en posiciones peores de lo que le podría

³⁷³ De Ferranti et al. (2004).

³⁷⁴ Cortés, F. "Pobreza y concentración del ingreso en México". Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Serie Documentos de Investigación. México. 2005.

corresponder por su capacidad de generación de comercio y riquezas naturales³⁷⁵.

Cuadro 4.45. Análisis comparativo de pobreza en América Latina 2005.

Países con mayor pobreza que el Promedio Latinoamericano (38.5%)		Países con menor pobreza que el Promedio Latinoamericano (38.5%)
Honduras: (74.8%)		Venezuela: (37.1%)
Nicaragua: (69%)		Brasil: (36.3%)
Bolivia: (63.9%)		México: (35.5%)
Guatemala: (60.2%)		Panamá: (33%)
Paraguay: (60.5%)		Argentina: (26%)
Perú: (51.1%)		Costa Rica: (21%)
Rep. Dominicana: (47.5%)		Uruguay: (18.8%)
El Salvador: (47.5%)		Chile: (18.7%)
Colombia: (46.8%)		
Ecuador: (45.2%)		

Fuente: CEPAL 2006b, “Panorama social de América Latina 2005”, Santiago de Chile.

Si se analizan los indicadores de desarrollo humano más recientes, el cuadro 4.46 muestra los siguientes indicadores de desarrollo humano de los principales países de América Latina, España y Estados Unidos: esperanza de vida al nacer, PIB per cápita (PPP US\$), índice de esperanza de vida, índice de educación e índice PIB.

En el cuadro se muestra que, para el año 2006, México se encuentra en educación al mismo nivel de países como Ecuador, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Perú o Paraguay; cerca de Brasil, pero lejos de Argentina, Chile y Uruguay.

En los índices relativos al PIB per cápita, México se encuentra por encima de esta media latinoamericana, como no podía ser de otra manera debido a la enorme riqueza mexicana. En cualquier caso, se encuentra muy lejos de EUA y España.

³⁷⁵ CEPAL (2006b), “Panorama social de América Latina 2005”, Santiago de Chile.

Cuadro 4.46. Indicadores de Desarrollo Humano actuales de los principales países de América Latina, España y Estados Unidos.

País y posiciones año 2004	Esperanza de vida al nacer	PIB per cápita (PPP US\$)	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice PIB
36 Argentina	74.6	13,298	0.83	0.95	0.82
69 Brasil	70.8	8,195	0.76	0.88	0.74
115 Bolivia	64.4	2,720	0.66	0.87	0.55
70 Colombia	72.6	7,256	0.79	0.86	0.72
48 Costa Rica	78.3	9,481	0.89	0.87	0.76
38 Chile	78.1	10,874	0.89	0.91	0.78
83 Ecuador	74.5	3,963	0.82	0.86	0.61
101 El Salvador	71.1	5,041	0.77	0.76	0.65
19 España	79.7	25,047	0.91	0.98	0.92
8 Estados Unidos	77.5	39,676	0.88	0.97	1.00
118 Guatemala	67.6	4,313	0.71	0.68	0.63
117 Honduras	68.1	2,876	0.72	0.77	0.56
53 México	75.3	9,803	0.84	0.86	0.77
91 Paraguay	71.2	4,813	0.77	0.86	0.65
82 Perú	70.2	5,678	0.75	0.87	0.67
94 República Dominicana	67.5	7,449	0.71	0.83	0.72
43 Uruguay	75.6	9,421	0.84	0.95	0.76
72 Venezuela, RB	73.0	6,043	0.80	0.87	0.68

Fuente: Human Development Report 2006. "Human Development Indicators". Cuadro 2. Human development index. Pág. 283³⁷⁶.

La realidad es que en los índices sociales México se encuentra en una posición "intermedia" respecto a los principales países de América Latina; mejor que los países más rezagados, y mucho peor que los dos países industrializados

³⁷⁶ <http://hdr.undp.org/en/media/hdr06-complete.pdf>

expuestos –España y EUA- que por diversos motivos sirven de referencia obligada para México.

El cuadro 4.47 pretende mostrar el esfuerzo que están realizando los diferentes gobiernos de los países latinoamericanos en términos de gasto público en Educación. En él se observa que el gasto en educación, medido como un porcentaje del PIB, se encuentra entre los más elevados de la zona. No obstante, como se ha visto en el apartado de los servicios educativos, los resultados no parece que estén acompañando a este esfuerzo económico. Una vez más la enorme desigualdad de la realidad social mexicana ponderará estos resultados.

En el caso de México, el producto de la dinámica histórica fue un alto nivel de desigualdad en los logros educativos para adultos entre los grupos de ingresos. En 2006, los adultos de hogares en el quintil superior tuvieron casi ocho años más de escolaridad que los del quintil inferior.

Ésta fue la mayor diferencia del conjunto de países con datos comparables en América Latina, y de hecho se ha incrementado respecto al promedio de América latina todos los años desde 1992³⁷⁷.

La calidad educativa importa tanto como la cantidad. Según un reciente estudio internacional de exámenes “Program for International Student Assessment” (PISA –Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes), la calidad de la educación en México es sustancialmente menor que la de los países de la OCDE y también menor que la de Corea y Tailandia. La calidad de la educación es un poco peor que la de Argentina, Uruguay, aunque comparables; peor que chilena y la de Brasil y algo mejor que la de los países centroamericanos y Perú, pero ello no puede ser un motivo de júbilo para el potencial y la calidad de enseñanza que históricamente México había mantenido durante décadas³⁷⁸.

³⁷⁷ Human Development Indicators. “Human Development Report 2006”.

³⁷⁸ Program for International Student Assessment (PISA –Programa Internacional de Evaluación de Estudiantes) Informe año 2006.

Cuadro 4.47. Gasto Público en Educación: México frente a principales países de América Latina.

País y posición HDI año 2004	% del PIB		% del gasto Público Total	
	1991	2002-2004	1991	2002-2004
36 Argentina	3.3	3.5	---	14.6
69 Brasil	---	4.1	---	10.9
115 Bolivia	2.4	6.4	---	18.1
70 Colombia	2.4	4.9	14.3	11.7
48 Costa Rica	3.4	4.9	21.8	18.5
38 Chile	2.5	3.7	10.0	18.5
83 Ecuador	3.4	---	17.5	---
101 El Salvador	1.8	2.8	15.2	20.0
118 Guatemala	1.3	---	13	---
117 Honduras	3.8	---	---	---
53 México	3.8	5.8	15.3	---
91 Paraguay	1.9	4.3	10.3	10.8
82 Perú	2.8	3.0	---	17.1
94 República Dominicana	---	1.1	---	6.3
43 Uruguay	2.5	2.2	16.6	7.9
72 Venezuela, RB	4.5	---	17	---

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Human Development Report 2006. "Human Development Indicators". Cuadro 11. Pág. 319.

Como ocurre en todos los países hay una variación significativa en la calidad, que se correlaciona con la situación socioeconómica de los hogares de donde proceden los niños. Así, entre todos los grupos de ingresos, esto eleva los diferenciales de la educación ajustados a la calidad.

Respecto al género, México ha avanzado en forma sustancial hacia la equiparación de los logros educativos entre sexos con respecto a la educación. Esto puede verse en la virtual eliminación de las diferencias de sexo que

prevalecieron entre las personas de 51 a 60 años de edad en comparación con las de 21 a 30 y las de 10 a 20. Este patrón es compartido con la mayoría de los países de América Latina.

Respecto a las medidas de bienestar, el cuadro 4.48 sigue el cuadro 3 del Human Development Report del año 2006. En el informe se afirma que la posición de México en relación con otros países latinoamericanos es cercana a la que se “esperaría” o un poco menor a esta. Las principales conclusiones son las siguientes:

- En cuanto a la salud, la esperanza de vida es ligeramente mejor que las relaciones estimadas y la mortalidad infantil ligeramente peor.
- En educación, la reducción del analfabetismo es ligeramente mejor —lo que refleja la expansión histórica de la educación básica—, pero la matriculación secundaria es sensiblemente peor.
- El suministro de agua, y en especial la mejoría en saneamiento, está por debajo de la relación promedio estimada.

Sin embargo, vale la pena resaltar que en todos los casos hay un gran número de países con niveles similares o inferiores de ingreso que se desempeñan mejor que México. Esto reafirma nuestras hipótesis de investigación, e ilustra el potencial que hay para mejorar los resultados.

Algunos países latinoamericanos han alcanzado grandes avances en desarrollo humano con bajos ingresos y otros, como México, tuvieron un crecimiento de ingresos con avances relativamente modestos en desarrollo humano, sobre todo si se compara con los obtenidos por el promedio de estos países³⁷⁹.

La realidad que se muestra es que México no ha alcanzado esa posición de liderazgo y desarrollo económico que tanto los gobernantes mexicanos como su contra parte estadounidense pensaban se iba a producir con la entrada en vigor del TLCAN. Los desarrollos en comercio internacional, no han venido acompañados de otros tipos de desarrollo mucho más necesarios para la población mexicana.

³⁷⁹ Cálculos del Banco Mundial basados en los Indicadores de Desarrollo Mundial.

Cuadro 4.48. Índices de Pobreza Humana y de Ingreso: México frente a principales países de América Latina.

País y posición HDI año 2004	Índice de Pobreza Humana HPI -1		Probabilidad al nacer de no llegar a la edad de 40 años. (2000-2005)	% Adultos analfabetos mayores de 15 años (2004)	Población sin acceso al agua potable (2004)	% de niños menores de 5 años con escasez de peso (1996-2004)
	Ranking	%				
36 Argentina	3	4.3	5.0	2.8	4	5
69 Brasil	22	10.1	10.3	11.4	10	6
115 Bolivia	28	13.9	16.0	13.3	15	8
70 Colombia	10	7.6	8.3	7.2	7	7
48 Costa Rica	4	4.4	3.7	5.1	3	5
38 Chile	2	3.7	3.5	4.3	5	1
83 Ecuador	18	8.9	8.6	9.0	6	12
101 El Salvador	32	15.7	9.9	---	16	10
118 Guatemala	48	22.9	15.9	30.9	5	23
117 Honduras	37	17.2	15.8	20.0	13	17
53 México	9	7.2	6.0	9.0	3	8
91 Paraguay	14	8.3	8.1	---	14	5
82 Perú	25	11.6	10.3	12.3	17	7
94 República Dominicana	27	11.9	14.1	13.0	5	5
43 Uruguay	1	3.3	4.4	---	0	5
72 Venezuela, RB	16	8.8	8.2	7.0	17	4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Human Development Report 2006. "Human Development Indicators". Cuadro 3. Pág. 293.

Respecto al cuadro anterior, destaca la pobre posición de México en el índice de niños menores de 5 años con escasez de peso. De hecho, se encuentra en niveles parecidos a Bolivia, y sólo supera a los países centroamericanos con la excepción de Costa Rica. Una vez más, este dato nos muestra las tremendas desigualdades que se pueden observar en México, y el largo camino que queda por recorrer en estos aspectos.

En relación con su nivel de ingresos y el promedio latinoamericano, México tiene un desempeño menor al esperado en cuanto a participación social y

rendición de cuentas, estado de derecho y corrupción, pero tiene calificaciones promedio o ligeramente mejores dado su nivel de ingreso —por encima del promedio latinoamericano— en gobernabilidad y capacidades regulatorias.

Respecto a los servicios de salud, el cuadro 4.49 muestra los servicios de salud de los principales países de América Latina. El desempeño mexicano se encuentra, una vez más, por debajo de lo que se esperaría de él, dados sus niveles de ingresos y las posiciones históricas que había mantenido durante los años dorados del “desarrollo estabilizador” posteriores a la segunda guerra mundial.

Cuadro 4.49. Servicios de Salud: Principales países de América Latina.

País y posición IDH (2004)	Gastos en Salud			Médicos por 100.000 habitantes
	Público %PIB 2003	Privado %PIB 2003	Per Cápita PPP \$ 2003	
36 Argentina	4.3	4.6	1,067	301
69 Brasil	3.4	4.2	597	115
115 Bolivia	4.3	2.4	176	122
70 Colombia	6.4	1.2	522	135
48 Costa Rica	5.8	1.5	616	132
38 Chile	3.0	3.1	707	109
83 Ecuador	2.0	3.1	220	148
101 El Salvador	3.7	4.4	378	124
118 Guatemala	2.1	3.3	235	90
117 Honduras	4.0	3.1	184	57
53 México	2.9	3.3	582	198
91 Paraguay	2.3	5.0	301	111
82 Perú	2.1	2.3	233	117
94 República Dominicana	2.3	4.7	335	188
43 Uruguay	2.7	7.1	824	365
72 Venezuela, RB	2.0	2.5	231	194

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Human Development Report 2006. “Human Development Indicators”. Cuadro 6. Pág. 301.

Es de destacar que a raíz de las reformas emprendidas a primeros de los ochenta, México apostó por un sistema de salud dual, en el que los seguros médicos privados tuvieron cada vez más preponderancia. La consecuencia directa de esto es que para el año 2003, México gasta más en servicios de salud privados que en públicos. Este dato puede dar una idea de lo costoso que puede ser mantener la salud de la familia para las clases menos pudientes.

Para el análisis de los indicadores sobre el grado de desarrollo en investigación y tecnología, una vez más, México presenta cifras por debajo del potencial que se podría esperar dados sus niveles de comercio, PIB e ingresos.

Cuadro 4.50. Tecnología e Investigación y desarrollo: México frente a principales países de América Latina. Año 2004.

País y posición IDH año 2004	Usuarios de Internet por 1.000 habitantes	Patentes registradas por residentes (por millón de habitantes)	Ingresos por Royalties y licencias (US \$ por habitante)	Gastos en I+D % del PIB 1990-2003	Investigadores por millón de personas 1990-2003
36 Argentina	133	---	1.5	0.4	720
69 Brasil	120	---	0.6	1.0	344
115 Bolivia					
70 Colombia	80	---	0.2	0.2	109
48 Costa Rica	235	---	0.1	0.4	368
38 Chile	267	---	3.0	0.6	444
83 Ecuador	48	---	0.0	0.1	50
101 El Salvador	87	---	---	---	47
118 Guatemala	61	---	---	---	---
117 Honduras	32	---	---	---	78
53 México	135	2	0.9	0.4	268
91 Paraguay	25	---	32.2	0.1	79
82 Perú	117	---	0.1	0.1	226
94 República Dominicana	91	---	0.0	---	---
43 Uruguay	198	1	0.0	0.3	366
72 Venezuela, RB	89	---	0.0	0.3	236
MEDIA LATAM	115	---	1.0	0.6	306

Fuente: Elaboración propia sobre la base de “Human Development Report 2006. “Human Development Indicators”. Cuadro 13. Pág. 326.

El cuadro 4.50 muestra como México se encuentra por debajo de la media de Latinoamérica en este importante rubro, cuando por su riqueza y potencial, debería encontrarse en posiciones mucho más avanzadas. Hay que recordar que tanto los desarrollos en educación como los tecnológicos, pueden dar una indicación clara de las tendencias a futuro que regirán en México en las próximas décadas. Unos desempeños pobres en estos apartados hipotecan el futuro de los países por falta de innovación y calidad de trabajadores.

En los países de la región, la participación de los pobres en la actividad económica no está garantizada. Cada persona en edad activa se ve sujeta a incentivos (sueldos, remuneraciones, ingreso, prestigio), limitaciones (enfermedad, discapacidad, cuidado del hogar, cuidado de los niños y de los adultos mayores) y costos (transporte, información, vestuario) para participar en el mercado de trabajo.

Cuando los costos y limitaciones superan los incentivos, las personas se ven impedidas a responder a ellos y beneficiarse del mayor ingreso. Las políticas deben entonces ir encaminadas a remover los obstáculos ocasionados por estos costos y limitaciones.

CONCLUSIONES

La conclusión principal de esta investigación es que dentro del marco estudiado, con un **crecimiento económico basado en las políticas económicas aplicadas,**

En México, durante el periodo comprendido entre 1982 y 2007, no se confirmaron las bondades que la teoría económica ortodoxa atribuye a estas políticas económicas, al menos en lo que respecta a la disminución de la pobreza, como se formuló en la hipótesis de la que parte esta investigación.

Otras conclusiones relevantes que se extraen de la investigación son las siguientes:

- 1. México, a pesar de sus enormes recursos naturales y humanos, y de las millonarias inversiones extranjeras recibidas en los últimos 25 años, muy superiores a cualquier otro país de la región, se queda en una posición intermedia en los rubros investigados.**
- 2. Los análisis del problema de la pobreza deben abordar la distribución de recursos. La desigualdad conlleva gravísimas consecuencias en términos de reproducción intergeneracional de la pobreza y aún de crecimiento económico. Un crecimiento económico que no afecte a la distribución de la renta no influye de manera determinante en la reducción de la pobreza.**
- 3. México invierte menos en protección social y en los sectores sociales que la mayoría de los países de América Latina.** Asimismo, el sistema mexicano de protección social no se ha adaptado de manera adecuada para cubrir a los hogares más pobres. Las instituciones públicas de seguridad social han fallado en mitigar la desigualdad que persiste en la sociedad mexicana, por lo que la gran mayoría de pobres tiene pocos medios para salir de su situación.

4. **El determinante central de la migración no es directamente la pobreza sino las desigualdades.** Por lo tanto, pese a los esfuerzos por frenarla, incluyendo los coercitivos, seguirá habiendo migración mientras subsistan las desigualdades.
5. **El debilitamiento de ciertas funciones del Estado es una consecuencia directa de la llamada regulación de mercado.** De este modo, la elevada capacidad de creación de riqueza y el acrecentamiento del desempleo, pobreza y pobreza extrema no son una contradicción. Nos encontramos frente a un cuantioso volumen de fuerza de trabajo desperdiciada y, por otro lado, a un enorme cúmulo de necesidades sociales insatisfechas.
6. **Por último, un aspecto fundamental de esta investigación es la constatación de que no se puede depender sólo del crecimiento para combatir la pobreza, la inseguridad económica y la falta de equidad, sino que es necesario recurrir a políticas activas, dirigidas desde la administración pública, que contemplen acciones para disminuir las desigualdades económicas y sociales existentes, fundamentalmente mejorando la distribución del ingreso.**

De lo expuesto se desprende que el **crecimiento económico con estabilidad** puede ser una **condición necesaria pero no suficiente para la reducción de la pobreza**. Para obtener resultados satisfactorios en ese sentido, el crecimiento tiene que traducirse en más y mejores ingresos familiares, principalmente reduciendo las enormes **desigualdades**. Esta reducción de la desigualdad se puede conseguir, entre otras, vía la **generación de empleo** para los miembros activos de las familias más pobres y/o vía la corrección de las **desigualdades sociales** más agudas focalizando las transferencias en las familias de menores ingresos.

A su vez, el mercado de trabajo es considerado como uno de los eslabones principales entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Como se vio en la investigación, el **empleo es la principal fuente de ingreso** de los individuos y de los hogares tanto para México como para el resto de Latinoamérica. Los problemas de empleo como el de la informalidad, el

desempleo, y las discriminaciones en los ingresos salariales provocan que el mercado de trabajo constituya así un transmisor importante de la **desigualdad** social, como consecuencia de exponer la población a situaciones de riesgo frente al empleo en forma diferencial conforme a sus atributos personales.

Asimismo, las **enormes diferencias educativas y de salud** condicionan ya desde muy temprana edad el modo como el individuo se va a desenvolver en la sociedad, perpetuando de este modo un círculo vicioso de pobreza y desigualdad

Para el caso concreto de México, la pobreza monetaria extrema es especialmente severa en las áreas rurales. La composición rural-urbana de los pobres extremos no cambió en los últimos 10 años: el 35% vive en áreas urbanas y el 65% en zonas rurales. Quienes viven en la pobreza moderada están mucho más urbanizados: 61% vive en áreas urbanas y 39% en áreas rurales. Comparados con quienes viven en la pobreza extrema, los que se encuentran en la pobreza moderada tienen mejor educación, mayores probabilidades de tener un trabajo no agrícola -sobre todo en servicios, manufactura, construcción y comercio- y de ser trabajadores urbanos. Hubo un incremento en la proporción de los que viven en la pobreza moderada en las áreas rurales en la última década, lo que refleja una transición más rápida de pobreza extrema a moderada, que de salida de la pobreza moderada.

Los datos aportados por el Banco Mundial evidencian que en las áreas urbanas, donde habitan cuatro quintas partes de la población, no se han producido reducciones significativas ni en la **pobreza moderada** ni en la **extrema**, pues en el primer caso la reducción fue sólo de un 1.3% y en el segundo del 2.2%.

Se afirma que casi el 42% de la población urbana se encuentra en situación de pobreza y el 11.3% en situación de pobreza extrema.

Un aspecto muy importante es que la participación de las transferencias en los ingresos de los pobres urbanos es muy baja, a diferencia de lo que ocurre con el resto de América Latina. Esto habla de una **ausencia de políticas sociales** con énfasis claramente urbano.

Los pobres urbanos trabajan más pero por menos salario que en 1991. Esta clase de pobres están confinados al autoempleo o al sector informal, casi siempre fuera del sector manufacturero, y obtienen empleos de baja calidad y productividad, que brindan escaso acceso a la seguridad social.

La pobreza urbana exhibe varias asignaturas pendientes en las políticas públicas: **capacitación para el trabajo, financiamiento de la salud, guarderías, transporte, políticas de activación laboral, financiamiento, aliento a la inversión, creación de programas que combinen trabajo y asistencia social**, así como programas de cuentas individuales para ofrecer **ingresos en situación de desempleo**.

Particularmente, no podrá reducirse sensiblemente este tipo de pobreza sin la disposición de **empleos formales y mejor pagados**, lo que supone un reto en términos de productividad para toda la economía.

La pobreza en México sigue siendo un gran desafío. Todavía hay 49 millones de pobres, de los cuales 18 millones son pobres extremos.

Además la pobreza sigue claramente asociada a una **gran desigualdad**, que se ha agudizado en los últimos años a pesar de ser ya una de las más altas del planeta. Tampoco hay que olvidar que el nivel actual de pobreza se encuentra apenas por debajo de los niveles prevalecientes antes de la crisis de 1994-1995.

Los **altos niveles de desigualdad mexicanos** siguen siendo una importante influencia adversa en las carencias, sobre todo en **materia ingresos, salud y la educación**. Si bien el conjunto de la región es altamente desigual, **México se encuentra entre los más desiguales**.

A pesar de sustanciales avances en los indicadores humanos, la posición de México en el contexto internacional fue, en el mejor de los casos, promedio, y dado su nivel de ingreso, refleja el legado histórico adverso de deficientes condiciones humanas que el país ha tratado continuamente de contener.

Sabido es que el modelo neoliberal considera las fuerzas de mercado y la no intervención estatal como condiciones fundamentales (y sine qua non) para el crecimiento económico sostenido. Y, sin embargo, las **evidencias empíricas**

parecen indicar que para México, a pesar de las reformas llevadas a cabo, se sigue un proceso de crecimiento muy bajo, volátil y altamente dependiente de los ciclos financieros internacionales.

Además, no se han incorporado medidas compensatorias para los desfavorecidos y desprotegidos, capaces de promover una distribución más equilibrada de la riqueza. La política económica, en todas sus alternativas, ha sido y es utilizada para primar la acumulación de determinadas rentas, en detrimento, particularmente, de las rentas salariales y, con frecuencia, del propio ahorro nacional, lo que se hace patente en la **ausencia de medidas de carácter redistributivo**.

En los periodos de crisis, se adoptaron medidas de **política económica restrictiva**, es decir, una combinación de políticas monetaria y fiscal contractivas, lo que traslada prácticamente todo el coste del ajuste a los asalariados, a amplios grupos sociales urbanos y a los sectores más desfavorecidos de la actividad agraria tradicional. El capital vinculado a la actividad externa ha sido, en general, el sector beneficiado por estas estrategias, en perjuicio de un **desarrollo equilibrado y equitativo**.

A este fenómeno común en la política económica de final del siglo XX en América Latina, Celso Furtado lo denominó “**socialización de las pérdidas y privatización de los beneficios**”.

Los grupos políticos dominantes siempre justificaron este tipo de alternativas de política económica de resultados regresivos y desequilibrados, arguyendo que la estrategia adecuada para desarrollar el país consistía en “hacer crecer la tarta para después repartirla”.

En la actualidad, la CEPAL ha planteado esta cuestión señalando que “se hace necesario sustituir la visión que orientó las reformas económicas, y que se resume en el concepto de ‘más mercado y menos Estado’, por una visión que apunte a mercados que funcionen bien y gobierno de mejor calidad” ³⁸⁰.

De este modo, el desequilibrio externo, reflejado en el coste financiero de la deuda y en la vulnerabilidad externa, también es una de las principales

³⁸⁰ CEPAL “Población y desventajas sociales: pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, mediciones y articulaciones para el diseño de políticas de desarrollo”. 2005.

características y, a la vez, consecuencia, del tipo de desarrollo llevado a cabo en México, y en el resto de la región. La dinámica productiva de la región ha carecido siempre del potencial necesario para generar un adecuado nivel de ahorro interno y / o un flujo suficiente de divisas con el que financiar el crónico déficit externo.

Y a todo ello habría que añadir que aún hoy, en pleno siglo XXI, cuando se están debatiendo las bondades y limitaciones del modelo neoliberal, la **desigualdad social** no ha entrado aún en la agenda de medidas de **política de desarrollo**. Junto con la enorme carga financiera que supone la deuda externa, constituye uno de los principales obstáculos al desarrollo económico y social de región.

Al cierre del año 2007, según los cálculos de la CEPAL, en América Latina hay 205 millones de pobres, equivalentes al 38,5% de su población. Del total de pobres que se calculan, 79 millones, que equivalen al 14,7% de los habitantes de Latinoamérica, viven en la indigencia, pues no alcanzan a cubrir sus necesidades básicas.

En los países de la región, la participación de los pobres en la actividad económica no está garantizada. Cada persona en edad activa se ve sujeta a incentivos (sueldos, remuneraciones, ingreso, prestigio), limitaciones (enfermedad, discapacidad, cuidado del hogar, cuidado de los niños y de los adultos mayores) y costos (transporte, información, vestuario) para participar en el mercado de trabajo.

Cuando los costos y limitaciones superan los incentivos, las personas se ven impedidas a responder a ellos y beneficiarse del mayor ingreso. Las políticas deben entonces ir encaminadas a remover los obstáculos ocasionados por estos costos y limitaciones.

La reducción de la incidencia de la pobreza en algunos países latinoamericanos se consiguió más por una **distribución del ingreso** más que por los periodos de **crecimiento económico**. Así, entre 1990 y 2005, Panamá y Uruguay lograron reducir el coeficiente de Gini un 8%, y Honduras un 4%. Otros países que lograron bajar el coeficiente de Gini fueron Brasil, El Salvador

y Colombia. México, como se vio en la investigación, lo mantuvo prácticamente constante durante el periodo.

Una de las pruebas más claras de que es necesaria una **distribución del ingreso menos desigual** está en el mismo plan de Naciones Unidas de reducir a la mitad la pobreza en la región para el 2015. Según el plan, se requeriría, para el caso de las naciones con niveles más altos entre los que está México, que sus tasas de crecimiento tendrían que rondar el 6% anual desde ahora hasta esa fecha, reto que, vista la reciente evolución de la economía, será muy difícil de alcanzar, y más aún cuando la mencionada tasa **sería condición necesaria, pero no suficiente para conseguir tales fines.**

Frente a este conjunto de situaciones y ante los interrogantes que plantean los medios para superarlos, surgen proyectos que parten de la necesidad inicial de “reformular las reformas” y que identifican otros objetivos, a partir de los cuales se pretende construir respuestas alternativas. Como afirma el Premio Nóbel de Economía, Joseph E. Stiglitz, los modos convencionales de enfocar el desarrollo y medirlo han sido desmentidos por la realidad: “Yo argumentaría que debemos reexaminar, rehacer, y ampliar los conocimientos acerca de la economía de desarrollo que se toman como verdad mientras planificamos la próxima serie de reformas” ³⁸¹.

Se podría señalar que en este momento existen suficientes elementos para pensar que actualmente se está ya en América Latina en el inicio de un nuevo ciclo que se orienta por componentes de otro estilo de desarrollo, pero que todavía necesita del **impulso político** para avanzar y conseguir grados importantes de legitimidad.

Respecto al **problema migratorio**, una de las conclusiones de política pública más importantes nos devuelve al nivel local, pues en ese ámbito es donde más se puede hacer en términos de desarrollo, para atenuar los efectos perniciosos asociados a la migración.

Hoy en día, es indispensable que el debate sobre migración considere sus causas y sus efectos, y favorezca la búsqueda de mecanismos para su

³⁸¹ Stiglitz, Joseph. 2002. “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo”. Incluido en B. Kliksberg (comp.). *Ética y Desarrollo. La relación marginada*. El Ateneo, Buenos Aires.

tratamiento integral. La problemática de México, al ser simultáneamente país emisor y receptor, de migraciones internas y de paso, nos recuerda también que las políticas migratorias deben fortalecer el multilateralismo y rechazar acciones unilaterales que atenten contra el clima de diálogo y los derechos de las personas. Los movimientos migratorios cambian la geografía del desarrollo humano en el sentido de que transforma tanto el conjunto de oportunidades de aquellos que ven partir a los migrantes, como de aquellos que los reciben. Esta redistribución geográfica modifica sus potenciales económicos y sociales.

En la migración está presente un **fenómeno de desigualdad**: la distribución regional de las posibilidades de desarrollo implica la presencia de zonas que ofrecen mejores condiciones de vida que las que se tienen en el lugar de origen. La persistencia de las causas que motivan la migración permite afirmar que la migración México-Estados Unidos habrá de continuar inscrita en el futuro de ambas naciones.

La principal conclusión de este apartado es que el determinante central de la migración no es **la pobreza sino las desigualdades**. Por lo tanto, pese a los esfuerzos por frenarla, incluyendo los coercitivos, seguirá habiendo migración mientras subsistan las desigualdades.

Las **migraciones internacionales** de trabajadores son hoy una realidad del capitalismo contemporáneo, mientras los gobiernos limitan el ingreso de trabajadores foráneos, sobre todo cuando el desempleo tiende a aumentar. Las migraciones, por lo general, no se regulan ni se negocian, sino que se prefiere manejarlas como ilegales, lo cual actúa como un factor depresor de los salarios de los trabajadores inmigrantes, y en consecuencia, también del nivel salarial de los países importadores de mano de obra, amén de otras repercusiones sociales y culturales, como la acentuación del racismo y de la xenofobia.

Respecto a los servicios sociales, el sistema mexicano de protección social no se ha adaptado de manera adecuada para responder a los riesgos que enfrentan los pobres. Al no cubrir a los hogares más pobres, las instituciones públicas de seguridad social han fallado en mitigar la **desigualdad** que persiste en la sociedad mexicana, por lo que una gran mayoría de pobres tiene pocos medios para salir de su triste situación.

México invierte menos en **protección social** y en los sectores sociales que la mayoría de los países de América Latina, como consecuencia de un reducido presupuesto fiscal, que refleja la limitada base tributaria y un bajo ingreso fiscal. Mientras países como Chile y Brasil dedican respectivamente, el 16% y 19% de su PIB al gasto social, la asignación de México es de cerca del 10%, y se traduce en niveles relativamente bajos de gasto social per cápita.

Asimismo, la mayor parte del gasto en protección social no llega a los más pobres debido a la estructura dual del sistema. Cerca del 90 % del gasto en protección social se canaliza por medio de instituciones orientadas a prestar servicios de salud y pensiones a los trabajadores de los sectores público y privado, con lo que se excluye entonces a los trabajadores informales. Esta estructura plantea una amenaza para mantener y ampliar otros programas de gasto social mejor orientados a los pobres.

En el **ámbito rural** hacen falta programas eficientes de desarrollo agrícola y rural. No hay suficientes estrategias productivas y muchos sectores sociales son marginados, particularmente los **indígenas**. En este ámbito, se subraya la asociación entre **pobreza rural y exclusión social**, particularmente en el caso de los grupos indígenas, ya que aproximadamente el 44% de ellos se encuentra en el quintil más pobre de ingresos, y constituyen el 20% de los pobres extremos y son quienes sufren los mayores niveles de privación en términos de educación, salud y acceso a servicios básicos.

Respecto a los **servicios de salud**, la falta de seguro de salud para la población de bajos ingresos, provoca efectos catastróficos en situaciones de crisis que los conducen a la pobreza. Se advierte que los pobres son quienes más gastan en salud, aproximadamente el 11% de su ingreso, frente al 4 % de los más ricos. Lo que más destaca del análisis realizado en esta investigación respecto al gasto en salud, es que para los hogares mexicanos no hay holgura en el gasto familiar. Se debe reconocer que son precisamente los quintiles más bajos de ingreso quienes menos beneficios reales obtienen de los sistemas de pago anticipado, asociados al empleo; es decir, la seguridad social. El gasto de bolsillo, básicamente es curativo y de baja eficacia y calidad, casi no se destina a la prevención y contribuye al empobrecimiento de las familias.

Se debe tener presente que un cambio en el esquema de financiamiento de los servicios de salud, en donde se ampliara el aseguramiento público dirigido a los más pobres, contribuiría significativamente a mejorar las capacidades humanas. En el año de 2004 entró en operación el Sistema de Protección Social en Salud y el Seguro Popular, y se espera que estos cambios paradigmáticos en el Sistema Nacional de Salud presenten sus efectos en el mediano plazo.

Como resultado del razonamiento seguido en esta investigación, se considera que queda suficientemente demostrado cuáles son algunas de las **causas del fracaso de las políticas seguidas durante los últimos años en México** y que se está ante un final de ciclo que deja un saldo marcado por la desaceleración y la mayor volatilidad del crecimiento económico, por unas tasas de pobreza que afectan a un número mayor de personas que antes, por el reforzamiento persistente de la desigualdad en la distribución del ingreso, y por el crecimiento del desempleo y el empeoramiento de la calidad del empleo.

Quizás uno de los aspectos sobre los que hoy en día hay mayor consenso es que no se puede depender sólo del crecimiento para combatir la pobreza, la inseguridad económica y la falta de equidad, sino que es necesario recurrir a políticas activas, dirigidas desde la administración pública, que contemplen acciones para disminuir las desigualdades económicas y sociales existentes, fundamentalmente mejorando la distribución del ingreso.

Asimismo, un crecimiento económico que no afecte a la distribución de la renta no influye de manera determinante en la reducción de los niveles de pobreza.

REFLEXIÓN FINAL

El reto de desterrar la pobreza en México ha sido uno de los alicientes para la realización de esta investigación. Durante los años vividos en México ha sido uno de los aspectos de más debate entre mis compañeros de trabajo y amigos de varias universidades mexicanas con los que he convivido.

Una primera reflexión va dedicada a la actual crisis económica que vivimos en este año 2008, y que viene provocada, entre otras, por los riesgos financieros globales, provocados por el “exceso” de especulación, el uso indiscriminado de productos derivados, etc.

Sin entrar a valorar las causas de la crisis, lo que resulta evidente es que esta situación seguramente va a llevar a **distanciarnos de soluciones que sean efectivas en la disminución de la pobreza** en el mundo, y más concretamente, en México.

Directivos de bancos y empresas, hasta ayer neoliberales convencidos de las bondades del libre comercio sin intervención estatal alguna, ahora suplican ayudas millonarias del Estado. Los mismos Estados que llevan años negando ayuda a los más desfavorecidos basándose en la “**necesidad de ajustes**”, ahora realizan donaciones multimillonarias procedentes de los contribuyentes a los mismos que, mientras brotaban los beneficios, consideraban estas donaciones obra del Diablo.

En medio de esta crisis financiera de 2008, no son los trabajadores, ni los socialdemócratas, ni los pobres o los beneficiarios de las ayudas sociales quienes reclaman la intervención del Estado para salvar a la economía de sí misma: son los dueños y presidentes de bancos y los altos directivos de la economía mundial.

Esta crisis es la historia del fracaso de un mercado que ocultó los riesgos del crédito inmobiliario. Por el interés común, al Estado sólo le queda intervenir y proponer una regulación supranacional. Justo lo contrario de lo que se ha venido predicando durante décadas, cuando los que perdían sus escasos

bienes y eran condenados a vivir en la indigencia, eran las clases medias y los menos pudientes de la sociedad.

Esta dinámica excluyente que genera la globalización financiera es el hecho que permite afirmar que, lejos de estar en el curso de una transformación capitalista que vislumbra una nueva etapa de expansión estable y prosperidad, nos encontramos en el curso de una etapa de deterioro creciente de la capacidad de reproducción capitalista.

Tal deterioro se constata en la amplia destrucción de talento, habilidad e inteligencia de trabajadores desocupados y subocupados; dilapidación de recursos naturales y energéticos; desperdicio y consumismo aumentado por la difusión de valores y la formación de identidades y patrones de bienestar sustentados en la expansión del corporativo transnacional; achicamiento y menoscabo del poder del Estado, ruptura de los pactos políticos, concentración del poder y la fuerza militar, al tiempo que se multiplican mafias y grupos armados que imponen su propia ley y justicia.

Como se ha demostrado en crisis anteriores, como las analizadas en esta investigación, en México, y ahora también con los primeros síntomas de la "crisis americana", los primeros afectados por las catástrofes financieras son las clases medias. Olas de bancarrotas y de desempleo están sacudiendo ya a todo el planeta. Pero las crisis financieras globales no pueden "encasillarse" dentro del subsistema económico, como tampoco las crisis ecológicas globales, ya que tienden más bien a generar convulsiones sociales y a desencadenar riesgos o colapsos políticos.

Y lo que era todavía impensable hace pocos años se perfila ahora como una posibilidad real: la ley de hierro de la globalización del libre mercado amenaza con desintegrarse, y su ideología con colapsarse. En todo el mundo, no sólo en Latinoamérica sino también en el mundo árabe y cada vez más en Europa e incluso en Norteamérica los políticos dan pasos en contra de la globalización. Se ha redescubierto el proteccionismo.

Frente a los riesgos globales, los métodos tradicionales de control y contención resultan ineficaces. Y a la vez, se pone de manifiesto el potencial destructivo en lo social y político de los riesgos que entraña el mercado global. Millones de

desempleados y pobres no pueden ser compensados financieramente. Muchos problemas, como por ejemplo la regulación del mercado de divisas, así como el hacer frente a los riesgos ecológicos, no se pueden resolver sin una acción colectiva en la que participen muchos países y grupos.

Las élites económicas nacionales y globales no deberían sorprenderse de que la opinión pública reaccione con una mezcla de cólera, incomprensión y malicia. Pero el convencimiento certero de que, en una crisis, el Estado al final acabará salvándoles, permite a los bancos y a las empresas financieras hacer negocios en los tiempos de bonanza sin una excesiva conciencia de los riesgos asumidos.

Si en épocas de “bonanza” no se corrigieron los **desequilibrios**, en el contexto actual, cuando se rescatan las grandes compañías con el dinero público, no veremos sino crecer de manera alarmante **las bolsas de pobreza y desigualdad**.

Siguiendo a Marcos Kaplan, una de las más profundas paradojas con las que se inicia el siglo XXI deviene de la elevada concentración de la producción y el excedente en un pequeño número de conglomerados altamente productivos, con un enorme volumen de fondos líquidos en manos de una fracción muy pequeña de la población, frente a una creciente masa de habitantes marginados de la producción, el trabajo y el consumo.

La organización de la producción en conglomerados con importantes incrementos en la productividad y rentabilidad, pero con muy pobres resultados en cuanto a aumentar en igual ritmo la capacidad de consumo de la población, va creando una masa de pobres y desempleados incapaces de consumir y disfrutar de un mínimo de bienestar social que les permita estar en condiciones de competir por trabajo o empeñarse en alguna empresa.

Así, la **organización de la producción** y la distribución del excedente económico bajo el régimen de **mega conglomerados** han alcanzado importantes incrementos en la productividad y la rentabilidad, pero muy pobres resultados en la **creación de empleo** y el **aumento del consumo** y el **bienestar social**.

La elevada capacidad de creación de riqueza y el acrecentamiento del desempleo, pobreza y pobreza extrema no son una contradicción que encuentre salida en las condiciones de ampliación de la llamada regulación de mercado; antes bien, su agudización ha sido precisamente llevada a cabo a partir del debilitamiento de ciertas funciones del Estado frente a la empresa altamente conglomerada y el capitalista individual, con la enorme concentración del poder político mundial. Todavía más, el trabajo como fuente universal creadora de riqueza está siendo dilapidado, al tiempo que encontramos ingentes necesidades humanas insatisfechas.

Este es, justamente, el mayor cuestionamiento al actual orden económico y político. Nos encontramos frente a un cuantioso volumen de fuerza de trabajo desperdiciada y, por otro lado, a un enorme cúmulo de necesidades sociales insatisfechas.

Así, la globalización no ha modificado el sentido de los flujos de capital, sino que mantiene la tendencia histórica, que ha sido la constante exportación del excedente económico producido por los países subdesarrollados hacia los del centro. En esa medida, la inserción internacional de América Latina continúa reproduciendo las condiciones del subdesarrollo y fortalece los obstáculos al desarrollo.

La globalización financiera ha sido una de las más importantes fuerzas que producen la profundización de la heterogeneidad económica y social. Merman las capacidades soberanas de los estados nacionales sobre sus monedas y su gasto en luchas contra la inflación.

La intervención del Estado en la economía no es un proceso que pueda extinguirse o anularse por voluntad o la selección de un modelo económico. Sus funciones y objetivos han cambiado a lo largo de la historia, pero dicha intervención forma parte indisoluble e indispensable en la dinámica del sistema.

Las crecientes contradicciones y crisis tornan indispensable un continuo incremento de la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, su actuación va perdiendo autonomía relativa y asumiendo crecientemente como prioritarios los intereses de pequeños y poderosos grupos ampliamente bajo el soporte de la **especulación financiera global**.

En América Latina, las empresas transnacionales, las autoridades financieras internacionales y las autoridades financieras de las potencias, cada vez más actúan como centros de poder externos a la región. Toman decisiones que los estados latinoamericanos deben acatar en sus estrategias y programas de gobierno. Especialmente importantes son las decisiones relativas a la emisión monetaria y el gasto público, que constituyen dos de los principales renglones de políticas públicas y autonomía de gestión gubernamental que quedan sujetos a las imposiciones del FMI y los esquemas de **reforma estructural**.

En el curso de las reformas estructurales impuestas por el FMI, América Latina ha aumentado la deuda interna y externa de los gobiernos nacionales y locales; ha reducido el gasto público, excepto para el pago de intereses de la deuda, y, con ello, su capacidad de cumplir con sus funciones generales para la reproducción capitalista; ha disminuido su capacidad endógena de crecimiento y tributación; ha mermado su capacidad de retención del excedente económico, lo que se evidencia en el creciente volumen de salida de fondos.

El mercado financiero conglomerado plantea un problema de gobernabilidad no solamente a los países periféricos, sino también a los avanzados. Las economías liberalizadas no responden a las políticas económicas; los propios acontecimientos económicos rebasan ampliamente las explicaciones convencionales sugeridas; se desenvuelven en medio de incertidumbre, con olas de inestabilidad y crisis económicas y financieras.

De manera que este capitalismo conglomerado dominado por la globalización financiera presenta tendencias a la inestabilidad, la incertidumbre, la dislocación y los desequilibrios, con un Estado afectado en su autonomía y su eficacia, con un gobierno debilitado en sus capacidades de regulación y control.

Haciendo un paralelismo con la Gran Depresión que afectó a Estados Unidos durante los años treinta, donde se crearon como respuesta **programas gubernamentales** que fortalecieron la protección social, en América Latina, por el contrario, frente a mayores riesgos en el mercado laboral la respuesta fue una mayor debilidad de la **seguridad social** por la propia reducción del peso del **Estado** en la economía. El estratégico papel de este último fue muy

diferente en un caso y en el otro, reflejando así unas concepciones de estilo de desarrollo también muy diferentes.

No obstante, la **menor protección** no ha significado una compensación inequívoca con **menores tasas de paro**, sino que, por el contrario, éstas se han incrementado en bastantes países. Todo ello hace necesario otros tipos de estudio y valoración del mercado laboral, dado el cambio sustancial que se ha producido y que significa la referida disminución de la **seguridad en el empleo**.

En definitiva, la **inseguridad económica** en América Latina está asociada a un conjunto complejo de factores que han agravado las **grandes desigualdades**, frente a las cuales no son en absoluto suficientes los programas de protección social, dado su carácter parcial y coyuntural, pues para lograr una mayor cohesión es necesario otra visión que, por lo menos, tome en consideración la experiencia de los países más avanzados, donde la expansión de las fuerzas del mercado fue acompañada por el fortalecimiento de instituciones de seguridad social, a lo que seguramente habría que añadir importantes acciones dirigidas a mejorar las relaciones laborales, la articulación del territorio y los mecanismos de expresión y representación política.

Suponer que **combatir la pobreza** es básicamente transferir recursos materiales para permitir que las personas traspasen un umbral que las integrará en el mercado de trabajo y por tanto en una vida de progreso, es, cuando menos, una visión simplista que se asienta en hipótesis falsas sobre el funcionamiento del mercado laboral y del comercio internacional.

Un análisis del problema de la pobreza que no tome en cuenta el aspecto de **distribución de recursos y posibilidades** tiene una obvia limitación, no sólo por los aspectos éticos del tema, sino también porque soslaya las consecuencias que, en términos de reproducción intergeneracional de la pobreza y aún de crecimiento económico, tiene la **desigualdad**.

Pero tal vez, el efecto más profundo se da en la percepción que las personas más vulnerables tienen de la relación entre su pasado, su presente y su futuro. Toda la evidencia disponible muestra que se ha roto para ellos la visión positiva de una trayectoria de progreso, que forma parte de la cultura primordial de

cualquier individuo y en función de la cual cada uno asienta la seguridad en el valor del propio capital humano.

Esta reversión en el modelo virtuoso de “un futuro mejor” ha sido acompañada también por una modificación profunda del marco ideológico y operativo en el que los seres humanos pueden encontrar algún espacio de solidaridad que les ayude.

En las últimas décadas se ha ido construyendo un discurso centrado en el individualismo como la fuerza esencial del progreso, que deja librado a sus escasas posibilidades a quienes no tienen el capital humano necesario para avanzar. Así, por ejemplo, como condición para el logro y mantenimiento del equilibrio macroeconómico, se reforman en todo el mundo los sistemas de pensiones o de salud con mayor preocupación por el criterio de eficiencia que por la universalidad en el acceso y la solidaridad en la financiación.

Como reflexión final, probablemente el **asunto más preocupante** que **México** debe abordar urgentemente (aunque lleve ya muchas décadas sufriendolo) es el de los **altos niveles de desigualdad y pobreza**. Como se ha visto en la investigación, México ha reducido muy poco su pobreza en estos últimos años, a pesar de gozar de unos años de crecimiento económico sostenido sin sobresaltos.

La solución a fenómeno de la pobreza pasa indefectiblemente por una mejora significativa en los niveles de desigualdad, con una distribución más equitativa de los ingresos.

Para terminar, me gustaría resumir el espíritu de esta investigación en una frase:

"Y llega el momento en que uno debe tomar una posición que ni es cuidadosa, ni política, ni aceptable, pero que debe tomarla porque su conciencia le dice que es lo correcto" (Martin Luther King)

BIBLIOGRAFÍA

- Adams, R., and J. Page. (2005) "Do International Migration and Remittances Reduce Poverty in Developing Countries?" *World Development* n° 33.
- Adelman, I. y Taylor, E. (1990) "Is Structural Adjustment with a Human Face Possible? The Case of Mexico". *Journal of Development Studies*, vol. 26.
- Alberro Semerena, J. L. (1991) "The Macroeconomics of the Public Sector Deficit in Mexico During the 1980s". *El Colegio de México*, México.
- Altimir, Oscar (1981) "La pobreza en América Latina: Un examen de conceptos y datos". *Revista de la CEPAL*, núm. 13.
- Altimir, O. (2000) "Desigualdad, pobreza y desarrollo en la América Latina". En: A. Solimano (comp.). "Desigualdad social. Valores, crecimiento y el Estado". Fondo de Cultura Económica (FCE). México.
- Altimir, O. y Robert Devlin (comps.) (1999) "La moratoria en América Latina: experiencia de 105 países", FCE. México.
- Amin, Samir (1973) "Desarrollo desigual". *Nuestro Tiempo*. México.
- Amin, Samir (1998) "El capitalismo en la era de la globalización". Paidós. Barcelona.
- Appendini, K. (1991) "La política alimentaria y reestructuración económica en México" Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD). *El Colegio de México*. México.
- Araujo, María Caridad, Alain de Janvry, y Elisabeth Sadoulet. (2003) "Spatial Patterns of Non-Agricultural Rural Employment Growth in México in the 1990s." Berkeley, CA: Universidad de California, Departamento de Economía Agrícola y de Recursos.
- Arriagada I. (2004) "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina", En "Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces". CEPAL. Santiago de Chile.
- Aspe, Pedro (1992) "Estabilización macroeconómica y cambio estructural: la experiencia de México (1982-1988)", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay,

- Baillet, Álvaro (1991) “La evolución de los ingresos del sector público, 1983-1988”. El Colegio de México. México.
- Balassa, Bela (1964) “Teoría de la Integración Económica”, UTEHA. México.
- Balassa, B. (1967) “Trade Creation and Trade Diversion in the European Common Market” *Economic Journal*, vol. 77.
- Balassa, B. (1983) “La política de comercio exterior de México”, *Comercio Exterior*, vol. 33.
- BANAMEX-CITYGROUP (2002-2007) “Examen de la situación económica de México”. Estudios económicos y sociales. Diferentes volúmenes y años.
- Banco de México (1995 – 2007) “Indicadores económicos”. Varias ediciones. México.
- Banco de México (1995 – 2007) “La Economía Mexicana: Informe Anual”. México.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1996 - 2007) “Informes y Unidad de Estadística”. Washington D.C.
- BID (2004) “Se buscan buenos empleos: los mercados laborales de América Latina”
- BID (2006) “Enviando Dinero a Casa: Marcador de la Industria de Remesas”
- BID (2007) “Economic and social progress in Latin America 2002- 2006”
- Banco Mundial (BM) (1980-2007) “World Bank Development Report”. Washington D.C.
- B.M. (1984) “Mexico: Recent Economic Developments and Prospects”. Washington D.C.
- B.M. (1990) “Mexico: Industrial Policy and Regulation”. Washington D.C.
- B.M., (1990) “Public Enterprise Reform in México”. Washington D.C.
- B.M. (1990 -2007) “World Development Indicators”. Washington D.C.
- B. M. (1999) “El Perfil de los Pueblos Indígenas”. Washington D.C.
- B.M. (2000) “Mexico: Transforming Schools into Effective and Efficient Learning Centres”. Report 20593ME. Washington D.C.
- B.M. (2001a) “Mexico: A Comprehensive Development Agenda for the New Era”. Washington D.C.

- B.M. (2001b) "Mexico: Advancing Educational Equity and Productivity in the Context of Decentralization". Washington D.C.
- B.M. (2003) "Closing the Gap in Education and Technology". Washington D.C.
- B.M. (2004a) "Poverty in Mexico: An Assessment of Conditions, Trends and Government Strategy". Report No. 28612-ME. Washington D.C.
- B.M. (2004b) "World Development Report: Making Services Work for the Poor". Washington D.C.
- B.M. (2004c) "Universal Health Insurance in Mexico: In Search of Alternatives". Washington D.C.
- B.M. (2005a) "A Study of Rural Poverty in Mexico". En: "Income Generation and Social Protection for the Poor". Washington D.C.
- B.M. (2005b) "Mexico: Determinants of Learning Policy Note". Report No. 31842MX. Washington D.C.
- B.M. (2005c) "Mexico: Infrastructure Public Expenditure Review (IPER)". Report No. 33483MX. Washington D.C.
- B.M. (2005d) "Estudio de la Protección Social en México". Departamento de Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Washington D.C.
- B.M. (2005e) "Lecciones del Tratado de Libre Comercio para los países de América Latina y el Caribe". Washington D.C.
- B.M. (2006a) "Background Notes on Expenditure Decentralization and Poverty Alleviation in México". Washington D.C.
- B.M. (2006b) "Quality of Education". Washington D.C.
- B.M. (2006c) "The role of employment and labour income in shared growth: What to look for and how". PREMPR, Jobs and Migration Group. Washington D.C.
- Baran, Paul (1957) "La Economía Política del Crecimiento". FCE. México. 1964.
- Barro, Robert (2000) "Inequality and Growth in a Panel of Countries". Journal of Economic Growth.
- Barro y Sala-i-Martin (1987) "La Teoría del Crecimiento Equilibrado". FCE. México.
- Barro y Sala-i-Martin (1992) "Regional growth and migration". McGraw Hill.

- Barro y Sala-i-Martin (1995) "Economic Growth". McGraw Hill.
- Barrón Pérez, María Antonieta (2003) "Programa de Desarrollo de Comunidades y Pueblos Indígenas. Evaluación Externa". UNAM. Facultad de Economía. México.
- Bautista, Sergio [et al.] (2003) "Evaluación del Efecto de Oportunidades sobre la utilización de servicios de salud en el medio rural". Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). Cuernavaca, Morelos, México
- BBVA Bancomer (1999 -2007). Diferentes informes y estudios.
- BBVA. (1999 – 2007) "Latin Watch". Diferentes informes trimestrales.
- Becaria y Minujin (1988) "Métodos alternativos para medir la evolución del tamaño de la pobreza". FCE. México.
- Belous y Lemco (1996) "El NAFTA como modelo de desarrollo". FCE. México.
- Berlin, I. (1969) "Two Concepts of Liberty." En "Four Essays on Liberty". London: Oxford University Press.
- Berzosa, Carlos (1991) "Los nuevos competidores internacionales". Madrid.
- Berzosa, C. (1999a) "La desigualdad Norte - Sur". En "Globalización y Género". Síntesis. Madrid.
- Berzosa, C. (1999b) "Globalización y nuevas arquitecturas políticas". En "Retos de la posmodernidad". Trotta. Madrid.
- Berzosa, C. (2000a) "México y España ante dos procesos de integración". Comercio Exterior. Agosto 2000.
- Berzosa, C. (2000b) "Las políticas neoliberales". Revista Papeles de la FIM nº 15.
- Berzosa, C., Bustelo, P. y De La Iglesia J., (2001a) "Estructura Económica Mundial". Síntesis. Madrid.
- Berzosa, C. (2001b) "Desigualdad económica y desarrollo sostenible" En libro Santana Vega, L.E. (coordinadora) "Trabajo, educación y cultura". Pirámide, Madrid. pp. 31-39.
- Berzosa, C. (2002a) "Los desafíos de la economía mundial en el siglo XXI" Nivola. Madrid.

- Berzosa, C. (2002b) “Desigualdad económica mundial” En libro Tezanos, J. F. “Clase, estatus y poder en las sociedades emergentes” Editorial Sistema. Madrid.
- Bielschowsky, R. y Stumpo, G. (1995) “Empresas transnacionales y cambios estructurales en la industria de Argentina, Brasil, Chile y México”. Revista de La CEPAL. No 55. Santiago de Chile.
- Black (1997) “Dictionary of Economics”. Oxford University Press. UK.
- Blázquez J. (2003) “Un indicador de sostenibilidad de la deuda Externa y su aplicación a Latinoamérica”. Banco de México. Servicio de estudios.
- Boltvinik, Julio (2000) “Métodos de medición de la pobreza. Una evaluación crítica”. Revista Latinoamericana de política social. Buenos Aires.
- Boltvinik, J., y Hernández Laos, E. (1999) “Pobreza y distribución del ingreso”. Siglo XXI. México.
- Bourguignon, F. (2004) “The Poverty-Growth-Inequality Triangle”. Banco Mundial.
- Brailovsky, V., Clarke, R., y Warman, N. (1989) “La política económica del desperdicio: México en el periodo 1982-1988”. UNAM. México.
- Bueno, Gerardo (1987) “México: Políticas de tipo de cambio, comercio exterior y monetarias”. El Colegio de México. México.
- Bustelo, Pablo (1998) “Teorías Contemporáneas del Desarrollo Económico”. Síntesis. Madrid.
- Bustelo, P. (2000) “Crisis financieras en economías emergentes”. Síntesis. Madrid.
- Calvo, G. y Reinhart, C. (1999) “When capital inflows come to a sudden stop: consequences and policy options”. www.bsos.umd.edu/econ/ciecalvo.htm
- Cárdenas, E. (1987) “La industrialización mexicana durante la gran depresión”. El Colegio de México. México.
- Cardoso, E. y Falleto, E. (1979) “Dependencia y Desarrollo en América latina”. Editorial Tesis. Buenos Aires.
- Cardoso, E. y Helwege, A. (1992) “Economía en América Latina”. Siglo XXI. México.
- Casas Pardo, José (1995) “La Nueva economía del bienestar”. Escritos seleccionados de Amartya Sen. Universitat de Valencia. Valencia.

- Castel, Robert (2004) “Encuadre de la exclusión”. En Karsz, Saul. “La Exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices”. Gedisa. Barcelona.
- Cecchini, S. (2007) “Reducción de la pobreza, tendencias demográficas, familias y mercado de trabajo en América Latina”. CEPAL. Santiago de Chile.
- Ceceña, José Luis (1963) “El capital monopolista y la economía mexicana”. UNAM-IEEc. Edición 1994. México.
- Centro de Análisis e Investigación Económica (CAIE) (2000 – 2007) “Informe mensual sobre la economía mexicana”. varias ediciones.
- Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población de la CEPAL (CELADE) (2004a), “América Latina y El Caribe: Estimaciones y proyecciones de población. 1950-2050”. Boletín Demográfico No. 73. Santiago de Chile.
- CELADE (2004b) “América Latina: Tablas de mortalidad 1950-2025”, Boletín Demográfico No. 74. CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL (1957) “El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano. El caso de México y Bolivia”. Este trabajo fue realizado por Noyola y Furtado con la colaboración de Sunkel y bajo la dirección de Víctor Urquidí.
- CEPAL (1984) “Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina”. Cuadernos de la CEPAL, núm. 48, Santiago, Chile.
- CEPAL (1988) “Evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe”. Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 72. Santiago de Chile.
- CEPAL (1990a) “Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta”. Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 81. Santiago de Chile.
- CEPAL (1990b) “Transformación Económica con Equidad”. Estudios e Informes de la CEPAL, núm. 82. Santiago de Chile.
- CEPAL (1992a) “Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano”. Siglo XXI. México.
- CEPAL (1992b) “A new international industrial order: increased international competition in a centric world”, Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.

- CEPAL (1996 – 2007) “Informes económicos”. diferentes años. Santiago de Chile.
- CEPAL (1996) “América Latina: experiencia económica de los últimos 15 años 1980-1995”. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.
- CEPAL (2000 – 2007) “Panorama social de América Latina”. Diferentes años. Santiago de Chile.
- CEPAL (2000 - 2007) “Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe”. Varios años. Santiago de Chile.
- CEPAL (2005a) “Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe”. LC/G.2331. Santiago de Chile.
- CEPAL (2005b) “Población y desventajas sociales: pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, mediciones y articulaciones para el diseño de políticas de desarrollo”. Santiago de Chile.
- CEPAL (2006a) “Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006”. Santiago de Chile.
- CEPAL (2006b) “La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad”. Santiago, Chile.
- CEPAL-IPEA-PNUD (2003) “Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe”. Instituto de Investigación Económica Aplicada y PNUD. Santiago de Chile.
- Cohen, Aslan (1989) “Effects of Trade Liberalization on Exports”. Universidad de California. Berkeley.
- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (1995-2007) “Compendio de indicadores de empleo y salarios”. Varias ediciones. México.
- Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) (2006) “La política alimentaria y reestructuración económica en México”. El colegio de México. México.
- Consejo Nacional de Población (CONAPO) (2001 – 2007) “Informe anual”. México.
- CONAPO (2002) “Algunos nexos entre la transición demográfica y la fuerza de trabajo”. México.
- CONAPO (2007) “La situación demográfica en México 2000 - 2006”. México.

- Consejo nacional de Evaluación de la Política Social, (CONEVAL) (2007) “Líneas de Pobreza en México: 1992 – 2006”.
- Córdoba, J. (1991) “Diez lecciones de la reforma económica mexicana”. Nexos. México.
- Correa, Eugenia (1992) “Los mercados financieros y la crisis en América Latina” IIEc-UNAM. México.
- Correa, E. (1998) “Desregulación financiera y crisis”. Siglo XXI. México.
- Correa, E. (2005) “Globalización financiera y exclusión social” UNAM. México.
- Cortés, Fernando (2002) “Evolución y características de la pobreza en México en la última década del Siglo XX”. Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Serie Documentos de Investigación. México.
- Cortés, F. (2003) “Más de treinta años de desigualdad de la distribución del ingreso en México”. Colegio de México. México.
- Cortés, F. (2005) “Pobreza y concentración del ingreso en México”. SEDESOL. Serie Documentos de Investigación. México.
- Cruz, C. (2007) “Políticas Públicas Sectoriales e Intersectoriales para Mejorar los Niveles de Salud: El Financiamiento Público, las Políticas Intersectoriales y la Salud”. Universidad Iberoamericana. Documento de Trabajo del Departamento de Economía. México.
- Cuevas, A. Messamer, M. y Werner, A. (2003) “Sincronización macro entre México y sus socios comerciales del TLCAN”. Banco de México.
- De Ferranti, D., Perry, G., Gill, I., Gausch, L., Schady, N., Maloney, W. y Páramo, C. (2003) “Cerrando la brecha en educación y tecnología”. Banco Mundial. Alfaomega. Washington D.C.
- De Ferranti, D., Perry, G., Ferreira, C. y M., Walton. (2004) “Desigualdad en América Latina y el Caribe: ¿rompiendo con la historia?” Banco Mundial. Alfaomega. Washington D.C.
- De Ferranti, D., Perry, G., Foster, W., Lederman, D. y A. Valdés. (2005) “Beyond the city. The rural contribution to development.” Banco Mundial. Alfaomega. Washington D.C.

- De Janvry, Alain, Frederico Finan, and Elisabeth Sadoulet (2002) "Measuring the Poverty Reduction Potential of Land in Rural Mexico". Universidad de California. Departamento de Economía Agrícola y de Recursos.
- De la Reza, Germán (1995) "México y la Nueva Integración Latinoamericana" FCE. México.
- De Luna Martínez, J. (2005) "Workers' Remittances to Developing Countries: A survey with Central Bank on selected policy issues", The World Bank. Washington D.C.
- De Luna Martínez, J. (2006) "Remittances 2005: Promoting Financial Democracy", Banco Interamericano de Desarrollo. Washington D.C.
- Déniz Espinós, José (2002) "América Latina: reestructuración productiva y cambios sociales" en "Grandes áreas de la economía mundial". Palazuelos, E. y Vara, M. (coords.). Ariel. Barcelona.
- Déniz Espinós, J. (2006) "Crecimiento, inseguridad económica y nueva ciudadanía con equidad en América Latina". Debate y Perspectivas, nº 5. Santiago de Chile.
- Dirven, Martine (2004) "Alcanzando las Metas del Milenio: una mirada hacia la pobreza rural y agrícola". CEPAL. Serie Desarrollo Productivo, nº 146. Santiago de Chile.
- Domar, E. (1950) "Efectos de la inversión extranjera en la balanza de pagos". FCE. México. 1992.
- Dos Santos, Theotonio (1970) "Dependencia y cambio social". Cuadernos de Estudios Socio Económicos. Universidad De Chile.
- Dos Santos, T. (1971) "La Estructura de la Dependencia". Plaza y Janés. México. 2002.
- Drèze, Jean y Amartya Sen (1989) "Hunger and Public Action". Clarendon Press. Oxford.
- Edwards, S. (1997) "Anatomy of an Emerging-Market Crash: Mexico 1994". Carnegie Endowment for International Peace. Washington D.C.
- Escobar, A. (2006) "Migración internacional, pobreza y desigualdad en México". Documento de apoyo del "Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007". PNUD México

- Espinosa Velasco, J. E. y Serra Puche, J. (2004) “Diez años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. En “El Nuevo Milenio Mexicano: México y el Mundo”. Siglo XXI. México.
- Ethier, W. (1998) “Regionalism in a Multilateral World”. Journal of Political Economy. University of Chicago Press, vol. 106.
- Fajnzylber, Fernando (1990) “Industrialización en América Latina: de la caja negra al casillero vacío”. Cuadernos de la CEPAL, núm. 60. Santiago de Chile.
- Ffrench-David, R., y Reisen, H. (1997) “Flujos de capital e inversión productiva, lecciones para América Latina”. McGraw-Hill. Santiago de Chile.
- Filgueira, C. y Peri A. (2004) “América Latina: Los rostros de la pobreza y sus causas determinantes”. CEPAL. Serie Población y Desarrollo No. 54. Santiago de Chile.
- Fondo Monetario Internacional (FMI) (1982-2007) “Balance of Payment Statistics Yearbook.” Washington, D.C. Diferentes años.
- FMI “World Economic Outlook.” Washington, DC. Diferentes años.
- Frank, Gunder (1969) “América Latina: Subdesarrollo o Revolución.” Ediciones Era. México.
- Frank, G. (1976) “Capitalismo y subdesarrollo en América Latina”. Siglo XXI. México.
- Frenk J, Knaul F, Gómez-Dantés, O. (2004) “Financiamiento justo y protección social universal: La reforma estructural del sistema de salud en México”. En “Innovaciones en la financiación en salud”. SSA. México.
- Friedman, Milton (1953) “Ensayos sobre economía positiva”. Editorial Gredos. 1982. Madrid.
- Friedman, M. (1957) “Una teoría de la función del consumo”. Alianza Universidad. 1973. Madrid.
- Friedman, M. (1963) “Paro e inflación”. Unión Editorial. 1982. Madrid.
- Friedman, M. (1966) “Teoría de los precios”. Alianza Universidad. 1985. Madrid.
- Fukuyama, F. (1995) “Confianza. Las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad”. Atlántida. Buenos Aires.
- Furtado, Celso (1970) “Los Estados Unidos y el subdesarrollo en América Latina”. FCE. México.

- Furtado, C. (1971) "Desarrollo y subdesarrollo". Eudeba. Buenos Aires.
- Furtado, C. (1974) "Teoría y Política del Desarrollo Económico". Siglo XXI. Argentina.
- Furtado, C. (1987) "Breve introducción al desarrollo. Un enfoque interdisciplinario". FCE. México.
- Furtado, C. (1993) "Los vientos del cambio". FCE. México.
- Furtado, C. (1999) "El capitalismo global". FCE. México.
- Galbraith, J.K. (1977) "La era de la incertidumbre". Edición en castellano Siglo XXI. 1981. México.
- Gill, Louis (1996) "Fundamentos y límites del capitalismo". Editorial Trotta. Madrid. 2002.
- Goulet, Denis (1997) "Desarrollo económico, desarrollo humano ¿como medirlos?" Fundación F. Ebert.
- Guerrero, Diego (1995) "Competitividad: teoría y política" Ariel economía. Barcelona.
- Guerrero, I., López-Calva, L.F., Walton, M. (2006) "La trampa de la desigualdad y su vínculo con el bajo crecimiento en México", disponible en <http://www.bancomundial.org.mx>
- Guillén Romo, Arturo (1999) "La mundialización de la economía y la reforma del sistema financiero internacional". En <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/arturo4.pdf>
- Guillén Romo, A. (2004) "México: Deuda y desarrollo económico". Disponible en <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/arturo14.pdf>
- Guillén Romo, A. (2005) "Estrategia económica alternativa frente al modelo neoliberal: propuestas para la reconstrucción de la economía mexicana." Disponible en <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/online.html#G>
- Guillén Romo, Héctor (1983) "Los orígenes de la crisis en México". ERA. México.
- Guillén Romo, H. (1997) "La contrarrevolución neoliberal". ERA. México.
- Guillen Romo, H. (2007) "De la orden cepalina del desarrollo al neoestructuralismo en América Latina". Comercio Exterior, vol. 57. México.

- Gurría Treviño, José Ángel (1991) "La política de deuda externa de México", En Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), "México: auge, crisis y ajuste". FCE. México.
- Gurría, J.A. y Sergio Fadl (1994) "Efectos de la política económica en la fuga de capitales: La experiencia de México, 1970-1989". FCE. México.
- Harrod, R. (1939), "Un ensayo de teoría dinámica". En castellano en Sen (comp.) "Economía del Crecimiento". FCE. México. 1979.
- Hernández Laos, E., y Velázquez Roa, J. (2003) "Globalización, desigualdad y pobreza. Lecciones de la experiencia mexicana". Plaza y Valdés Editores. México.
- Hertel, T., and J. Reimer (2004) "Predicting the Poverty Impacts of Trade Reform". World Bank Policy Research Working Paper No. 3444. Washington D.C.
- Hirschman, A. (1968) "La estrategia para el desarrollo económico" FCE. México.
- Hirschman, A. (1970) "Salida, voz y lealtad". FCE. México.
- Hirschman, A. (1984) "De la economía a la política y más allá". FCE. México.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática de México (INEGI). (1996- 2007). "Informes y anexos estadísticos". Diferentes años.
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) (2005) "La Telesecundaria Mexicana: Desarrollo y Problemática Actual". México.
- Janvry, Alan & Sadoulet, Elizabeth (1999) "Crecimiento, pobreza y desigualdad en América Latina: un análisis de las relaciones causales 1970-1994". B.I.D. Washington D.C.
- Jarque, C. y Medina, F. (1998) "Índices de Desarrollo Humano en México 1960-1990". CEPAL Santiago de Chile.
- Kaldor, Nicolas (1955) "Alternative theories of distribution". Traducido al castellano en Sen (comp.) "Economía del Crecimiento". FCE. México. 1979.
- Kaldor, N. (1957) "A Model of Economic Growth". Traducido al castellano en Sen (comp.) "Economía del Crecimiento". FCE. México. 1979.
- Kaldor, N. (1969) "Ensayos sobre estabilidad y desarrollo económico". Ed. Tecnos Madrid. 1982.

- Kalecki, M. (1966) "Esquema de una teoría del ciclo económico" En "Estudios en la teoría de los ciclos económicos". Editorial Ariel. Madrid. 1970.
- Kaplan, Marcos (2002) "Estado y globalización". UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.
- Keynes, J.M. (1919) "Las consecuencias económicas de la paz". Ed. Crítica. Barcelona. 1991.
- Keynes, J.M. (1923) "Breve Tratado Sobre La Reforma Monetaria". Ed. Crítica. Barcelona. 1991.
- Keynes, J.M. (1936) "Teoría General de La Ocupación, El Interés y El Dinero". FCE. México.. 2001.
- Kliksberg, B. (1999) "Inequidad y crecimiento. Nuevos hallazgos de investigación." FCE. México.
- Knaul F., Arreola H., Borja C., Méndez O., y Torres A. (2005) "El Sistema de Protección Social en Salud de México: Efectos potenciales sobre la justicia financiera y los gastos catastróficos de los hogares". Fundación Mexicana para la Salud. México.
- Knaul F., Arreola, H., Méndez, O. (2005) "Protección financiera en salud: México, 1992 a 2004". SSA, vol. 47.
- Krugman, Paul (1988) "Financing vs. Forgiving a Debt Overhang", Journal of Development Economics, vol. 29.
- Krugman, P. (1990) "The Age of Diminished Expectations". The Washington Post Company.
- Krugman, P. (1991) "Una política comercial estratégica para la nueva economía internacional". FCE. México. 1998.
- Krugman, P. (1994) "Vendiendo prosperidad" Aguilar. España.
- Krugman, P. (1995) "Dutch Tulips and Emerging Markets". Foreign Affaire, nº 4.
- Kuznets, Simon (1965) "Economic Growth and Structure: Selected essays". En castellano FCE. México. 1974.
- Liz, R. (1993) "Crecimiento económico, empleo y capacitación". PNUD. Buenos Aires
- López, J. Humberto (2004) "Pro-Poor – Pro-Growth: Is There Trade Off?" The World Bank, Washington D.C.

- Lopez, J. Humberto and Luis Servén (2005) "A Normal Relationship? Poverty, Growth and Inequality". The World Bank. Washington D.C.
- López, H. and L. Molina (2006) "Remittances and the real exchange rate: Are there reasons to be concerned about Dutch Disease in Latin America?" The World Bank. Washington DC.
- Lozano, Rafael y otros (2003) "México: marginalidad, necesidades, y asignación de recursos en el ámbito municipal". En "Desafío a la falta de equidad en salud". Siglo XXI. México.
- Lustig, Nora (1981) "Distribución del ingreso y crecimiento en México: Un análisis de ideas estructuralistas". El Colegio de México. México.
- Lustig, N. (1991) "México, El Pacto de Solidaridad Económica: la heterodoxia puesta en marcha en México", en Rozenwurcel, G., (comp.), "Elecciones y política económica en América Latina". Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.
- Lustig, N. (1996) "México: Hacia la reconstrucción de una economía" FCE. México.
- Lustig, N. y M. Székely (1998) "México, Evolución Económica, Pobreza y Desigualdad", en Ganuza, E., Taylor, L. and Morley, S. "Política Macroeconómica y Pobreza en América Latina y el Caribe". Mundi-Prensa Libros. Madrid.
- Lustig, N. (2000) "La crisis y la incidencia de la pobreza: Macroeconomía socialmente responsable". B.I.D. Serie de Informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington D.C.
- Marshall, Alfred (1890) "Principios de Economía". En castellano FCE. México. 1985.
- Marshall, Alfred. (1923) "Money Credit and Commerce", En castellano FCE. México. 1994.
- Martínez González-Tablas, Ángel (2000) "Economía Política de la Globalización". Ariel Economía, Madrid.
- Martínez González-Tablas, Á. (2007) "Economía Política Mundial II". Ariel Economía, Madrid.
- Marx, Karl (1864-1877) "El Capital". FCE. México. 2001.
- Marx, K. (1845) "Trabajo asalariado y capital". FCE. México. 1985.

- Maslow, A. (1943) "A Theory of Human Motivation" *Physiologic Review*. Vol 50.
- Max-Neef, Manfred (1993) "Desarrollo a escala humana". Disponible en formato pdf en <http://www.max-neef.cl>
- Max-Neef, M. (2007) "La dimensión perdida". Disponible en formato pdf en <http://www.max-neef.cl>
- Meade, James (1955) "La teoría de las uniones aduaneras". Sociedad de Estudios y Publicaciones. Madrid. 1957.
- Meade, J. (1964) "Eficiencia, justicia y propiedad". Ed. Tecnos. Madrid. 1972.
- Merino, Mauricio e Ignacio Macedo (2005) "La Política Autista: Crítica a la Red de Implementación Municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable". CIDE. México.
- Meza, Liliana y Pederzini, Carla (2006) "Condiciones laborales familiares y la decisión de migración: El caso de México". Documento de apoyo del Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007. PNUD. México.
- Michalet, Charles-Albert (1994) "Transnational corporations and the changing international system". En "Transnational Corporations" vol. 3. United Nations. New York.
- Moore, M. (1993) "Globalization and Social Change". Elseiver. New York.
- Myrdal, Gunnar (1957) "Teoría Económica y regiones Subdesarrolladas". FCE. México. 1979.
- Naciones Unidas (1995-2006) "Informe sobre la situación demográfica en el mundo" Diferentes años. New York.
- Nieto Solís, J.A. (2005) "Organización económica internacional y globalización". Siglo XXI. Madrid,
- Noyola Vázquez, Juan (1949) "Desequilibrio fundamental y fomento económico". Tesis de licenciatura, vol. 1. UNAM: Escuela Nacional de Economía. México.
- Noyola Vázquez, J. (1956) "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos". En "La Economía Mexicana", selección de Leopoldo Solís. FCE. México. 1978.
- Nurkse, Ragnar (1953) "Problemas de la formación de capital en los países menos desarrollados". FCE. México. 1960.

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (1997-2007) “Economic Surveys: Mexico”. Diferentes años. París.
- OCDE (1997-2007) “Estudios de la OCDE sobre los Sistemas de Salud en México”. París.
- Ocampo, José Antonio (1986) “El proceso de ajuste en cinco economías latinoamericanas; caso número 1”. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.
- Ocampo, J. A. (2000) “Equidad, desarrollo y ciudadanía”. Cuadernos de la CEPAL. Santiago de Chile.
- Ohlin, Bertil (1933) “Comercio interregional e internacional” Ed. Oikos, Barcelona, 1971.
- Olson, Mancur (1965) “La lógica de la acción colectiva”. Ariel. Barcelona. 1983.
- Olson, M. (1982) “Ascenso y declive de las naciones”. Ariel. Barcelona. 1986
- Organización Mundial de la salud (OMS) (1995- 2007)”Informe Mundial de la Salud”. Diferentes años. Ginebra.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS) (2003 - 2007) “Exclusión en salud en países de América Latina y del Caribe”. Washington DC.
- Orozco, M. (2004) “The remittance marketplace: prices, policy and financial institutions”. Georgetown University and Institute for the Study of International Migration. Washington D.C.
- Oyarzun de la Iglesia, J. y Molina, L. (2000) “Integración comercial y monetaria en un contexto Norte-Sur”. Universidad Complutense de Madrid. Documento de Trabajo 2000-24.
- Oyarzun de la Iglesia, J. (2000) “México en el TLCAN, España en la UE: balance de la integración”. Comercio Exterior, vol. 50.
- Passel, J. (2006) “The Size and Characteristics of the Unauthorized Migrant Population in the United States”. Pew Hispanic Center. Washington D.C.
- Pérez, R., Sesma, S., y Puentes, E., (2005) “Gasto catastrófico por motivos de salud en México: Estudio comparativo por grado de marginación”. SSA. México.
- Perry, Guillermo (2003) “Lecciones del NAFTA para América Latina”. Banco Mundial. Washington D.C.

- Perry, G., O. Arias, H. Lopez, W. Maloney, and L. Servén (2006) “Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles”. The World Bank. Washington D.C.
- Pinto, Aníbal (1975) “Inflación, raíces estructurales”. FCE. México.
- Pinto, A. (1991) “El pensamiento de la CEPAL y su evolución”. En “América Latina: una visión estructuralista”. UNAM. Facultad de Economía. México.
- Polanyi, Karl (1944) “La Gran Transformación”. Ed. La Piqueta. Madrid. 1989.
- Polaski, S., Demetrios G. Papademetriou y Scott Vaughan (2005) “La promesa y la Realidad del TLCAN: Lecciones de México para el hemisferio”. Carnegie Endowment for International Peace.
- Porter, Michael (1991) “La ventaja competitiva de las naciones”. Vergara. Buenos Aires.
- Prebisch, Raúl (1950) “Desarrollo Económico de América Latina y sus principales problemas”. Naciones Unidas. New York.
- Prebisch, R. (1952) “Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico”. En “Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL: textos seleccionados”. FCE. México. 1998.
- Prebisch, R. (1954) “La cooperación internacional en la política de desarrollo latinoamericano”. CEPAL. Santiago de Chile.
- Prebisch, R. (1961) “El falso dilema entre el desarrollo y la estabilidad monetaria”. CEPAL. Boletín Económico de América Latina, vol. 6. Santiago de Chile.
- Presidencia de la República de México (1988-2007) “Informes de Gobierno”. Diferentes años.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1990) “Desarrollo Humano. Informe 1990”. Disponible en <http://www.undp.org/spanish/>
- PNUD (1990-2007) “Informe sobre Desarrollo Humano, Diferentes años”. Ediciones Mundi-Prensa. Disponibles en <http://www.undp.org/spanish/>
- PNUD (2004) “Informe sobre el Desarrollo Humano 2004: la Libertad Cultural en el Mundo Diverso de Hoy”. México.
- PNUD (2007) “Informe sobre Desarrollo Humano México 2006-2007: Migración y Desarrollo Humano”. México.

- Quah, D. (1993) "Galton's Fallacy and Tests of the Convergence Hypothesis" W.P. Department of Economics. L.S.E Scandinavian Journal of Economics.
- Quah, D. (1996) "Empirics for Economic Growth and Convergence". European Economic Review, vol. 40.
- Quah, D. (1997) "Empirics for Growth and Convergence: Stratification, Polarization, and Convergence Clubs". Journal of Economic Growth, vol 2.
- Ramos, J. (1996) "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina". Revista de la CEPAL. Santiago de Chile.
- Ramsey (1926) "Truth and Probability" En Ramsey (1931) "The Foundations of Mathematics and other Logical Essays". Edited by R.B. Braithwaite, Londres. Disponible en <http://cepa.newschool.edu/het/texts/ramsey/ramsess.pdf>
- Rawls, John (1971) "Teoría de la Justicia". FCE. Buenos Aires. 1993
- Ricardo, David (1817) "Principios de Economía Política y Tributación". FCE. México. 2002.
- Rodrik, D. (2001) "¿Por qué hay tanta inseguridad económica en América Latina?" Revista de la CEPAL. Santiago de Chile.
- Ros, Jaime (1997) "La enfermedad mexicana". Nexos. México.
- Ros, J. y Skott (2003) "Effects of Trade Liberalization and Currency Overvaluation under Conditions of Increasing Returns". Okomist Institut. Alemania.
- Sampedro, J. L. y Berzosa, C. (1972) "Conciencia del subdesarrollo". Taurus. Madrid. 1996
- Schumpeter, A.J. (1911). "The Theory of Economic Development: An inquiry into profits, capital, credit, interest and the business cycle". Versión en castellano, FCE. México. 1967.
- Scitovsky, Tibor (1970) "El comercio internacional y la integración económica como un medio de superar las desventajas de una nación pequeña". Traducido en "Ensayos sobre el bienestar y crecimiento", de Tibor Scitovsky, Editorial Tecnos. 1995.
- Scitovsky, T., (1976) "The Joyless Economy: An inquiry into human satisfaction and consumer dissatisfaction". En castellano Editorial Tecnos. 1993.

- Secretaría de Salud (SSA) (1998-2007) “Salud: México. Información para la rendición de cuentas”. Diferentes años. México.
- SEDESOL. Programa Oportunidades. Informes de diferentes años. México.
<http://www.oportunidades.gob.mx/>
- SEDESOL. (2007) “Un programa de resultados”. Programa Oportunidades. México.
- Sen, Amartya. (1973) “On Economic Inequality.” En español, Editorial Critica. Madrid. 1979.
- Sen, Amartya. (1985) “Bienes y Capacidades”. FCE. México. 1993.
- Sen, Amartya (1992) “Inequality Re-examined”. Cambridge, mass., Harvard University Press.
- Sen, Amartya. (1998) “Desarrollo y Libertad”, Editorial Planeta, Barcelona. 2000.
- Sen, Amartya. (1999) “La salud en el desarrollo”. Discurso inaugural ante la 52 Asamblea Mundial de la Salud.
- Sen, Amartya. (2000) “Social Justice and Distribution of Income” En Bourguignon y Atkinson (eds.) “Handbook of Income Distribution vol. 1”. Amsterdam.
- Serra Puche, Jaime (1991) “Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte”. Porrúa. México.
- Sesma-Vázquez S, Pérez-Rico R, Sosa-Manzano CL y Gómez-Dantés O. (2005) “Gasto catastrófico por motivos de salud en México: Magnitud, distribución y determinantes”. SSA. México.
- Skoufias, E. (2005) “PROGRESA and Its Impact on the Welfare of Rural Households in Mexico”. International Food Research Institute. Research Report 139. Washington D.C.
- Smith Adam (1776) “Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones”. FCE. México. 1980.
- Smith, C. (1991) “El Concepto de lo Político” Alianza Editorial. Madrid.
- Solow, R. (1970) “Teoría del Crecimiento”. FCE. México. 1976.
- Srinivasan, T.N. (1994) “Human Development: A new Paradigm or the Reinvention of the Wheel?” American Economic Review, Papers and Proceedings.

- Stiglitz, J. (2002) “El malestar en la globalización”. Ed. Taurus.
- Stiglitz, J. (2002) “Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo”. Incluido en B. Kliksberg (comp.). Ética y Desarrollo. La relación marginada. El Ateneo. Buenos Aires.
- Suftcliffe, Bob (1998) “100 Imágenes de un mundo desigual” Intermón Oxfam.
- Sunkel Osvaldo (1973) “El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo”. Siglo XXI. Mexico. 1993
- Sunkel O. (comp.) (1991) “El desarrollo desde dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina”. FCE. México. Revista de la CEPAL, núm. 42.
- Székely, M. (1998) “The Economics of Poverty, Inequality and Wealth Accumulation in Mexico”. MacMillan. Londres.
- Székely, M., N. Lustig, M. Cumpa and J. A. Mejía (2000) “Do We Know How Much Poverty There Is?” Banco Interamericano de Desarrollo. Working Paper Series No. 437.
- Székely, M. (2005) “Poniendo a la Pobreza de Ingresos y a la Desigualdad en el Mapa de México”. PNUD-México / SEDESOL. Documentos de Investigación. México.
- Székely, M. (2006) “Pobreza y Desigualdad en México: 1950-2004”. SEDESOL. México.
- Taylor, Lance (1992) “Estabilización y crecimiento en los países en desarrollo: un enfoque estructuralista”. FCE. México.
- Tinbergen, Jan (1964) “Hacia una economía mundial: sugerencias para una política económica internacional”. Oikos-Tau. 1970.
- Tokman, V. (2007) “Informalidad y cohesión social en América Latina”. CEPAL. Santiago de Chile.
- UNESCO (1996 – 2006) “Informe anual”. Diferentes años.
- UNICEF (1996 – 2006) “Estado mundial de la infancia”. Varios años.
- Valero, J. (2006) “Navegando Contra Corriente: Pobreza, Ciclos Económicos y Políticas Gubernamentales en México, 1992-2002”. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- Vidal, Cecilia (2006) “Cobertura Efectiva del Sistema de Salud en México: 2000 – 2005”. SSA. Instituto Nacional de Salud Pública. México.

- Viner, Jacob (1950) "The Customs Union Issue" En castellano FCE. México. 1960.